

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXVI.

Fasc. 8.

HAJDÚ JÓZSEF

**A szociális segélyezés pénzübeli ellátásai  
az EU tagállamaiban**

SZEGED  
2004

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et  
Juridicarum Universitatis Szegediensis

LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS, LÁSZLÓ BODNÁR,  
JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA,  
JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,  
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL, BODNÁR LÁSZLÓ,  
HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,  
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

### *Bevezetés\**

A jelenleg működő állami szociális biztonsági rendszerek megőrzésére a tradíciókon kívül nagyon jelentős mértékű társadalmi igény is mutatkozik az európai emberekben. Egy 2000-ben végzett felmérés tapasztalatai alapján az európai társadalmak lakóinak jelentős többsége ragaszkodik az állami szociális biztonsági rendszer dominanciájának a fenntartásához.

A kontinentális Európában a szociális biztonsági rendszerek többségükben – még mindig – a klasszikus állami, kötelező társadalombiztosítás elvén nyugszanak. A társadalombiztosítás elvei szerint az adott személy mindaddig, amíg erre képes kötelezően befizet a társadalombiztosítási rendszert finanszírozó alaphoz, és ennek fejében az előre meghatározott szociális kockázatok bekövetkezésekor jogot nyer bizonyos ellátásokra.

Ezzel szemben a szociális segély – amely egyébként a szociális biztonsági rendszerek egyik fontos összetevője – olyan diszkrecionális alapon megállapított juttatás, amelynek célja azon személyek segítése, akiknek sem saját forrásból, sem pedig környezetük támogatásából nincs elegendő anyagi forrásuk arra, hogy szociális zavarhelyzetek kialakulásakor önmagukról gondoskodjanak. A szociális segély tehát rászorultsági alapon (ritkábban alanyi jogon) jár. Pénzügyi fedezetét általában nem a hozzájárulásokból, hanem a költségvetésből (adóbevételekből) fedezi. A kettő közötti különbségtétel szokásos módja szerint a szociális biztonsági rendszer biztosítási típusú ellátásai járulékokért viszonzással kapott jogot jelent, míg a szociális segély diszkrecionális fizetési kiváltság azok számára, akik „önhibájukon kívül” nem tudnak saját magukról gondoskodni.

Az EU minden tagállamában található valamilyen szociális minimum ellátás. Ez a rendszer azokat a személyeket segíti, akiknek már nincs sem munkajövedelmük, sem más – rendszerint munkavégzéshez kapcsolódó – szociális ellátásuk és sem saját maguk, sem eltartásukra kötelezhető hozzátartozójuk nem tud vagy nem akar gondoskodni róluk. Őket nevezzük szociális értelemben rászorultaknak. A szociális segélyezés alapvetően azt segíti elő, hogy a rászorult személy az anyagi krízishelyzetében ne veszítse el emberi méltóságát. Az ellátás megjelenési formája tagállamonként eltérő. Néhány tagállam egy meghatározott összegű jövedelmet (set level of income) biztosít a rászorultaknak. Bel-

---

\* A szerző egyetemi docens az SZTE Állam- és Jogtudományi Karán, Szeged és a KRE Állam- és Jogtudományi Karán, Budapest.

giumban ezt megélhetési minimumnak (subsistence minimum), míg Franciaországban, Luxemburgban és Portugáliában garantált minimum-jövedelemnek (guaranteed minimum income) hívják. Ezekben az országokban potenciálisan mindenki jogosult erre az ellátásra. Más tagállamokban a szociális segélyezés csak meghatározott személyi csoportnak (set groups of individuals) nyújt megélhetési minimumot.

A szociális segélyezési rendszereket vizsgálva Európában alapvetően két jól elhatárolható csoport létezik.

- a) Az egyik csoporthoz a következő államok tartoznak: Spanyolország, Portugália, Franciaország és Olaszország. Ezekben az országokban létezik ún. általános szociális segélyezési rendszer (general scheme of social assistance), de ez regionális alapon szerveződik (fragmentált) és az ellátásokat is csak egy limitált ideig folyósítják.
- b) A másik csoporthoz a következő államok tartoznak: Belgium, Írország, Hollandia, Németország, Finnország, Svédország, Ausztria, Dánia és Egyesült Királyság. Ezekben az országban ún. univerzális szociális segélyezés létezik (universal system of social assistance) és az ellátásokat is határozatlan ideig folyósítják. Ezen a csoporton belül Dánia és Nagy Britannia még abban is eltér, hogy itt jóval tágabb a segélyezési rendszer személyi hatálya és a finanszírozás forrása.<sup>1</sup>

A legtöbb országban a szociális segélyezést ún. lakhatási támogatással egészítik ki.<sup>2</sup> Ezen kívül sok Európai Unió tagállamban – ilyen például Írország – a szegénység elleni küzdelem egyik fontos eszköze az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök bevezetésének kormányzati támogatása.

Ebben a munkában vázlatos áttekintést adunk az egyes Európai Unió tagállamok szociális segélyezési rendszereiről.

### *1. A szociális védelem fogalmának tartalmi értelmezése az EU-ban*

Az EU Bizottságának 2003-as jelentésében megállapításra került, hogy a szociális védelem (social protection) fogalma nem merülhet ki pusztán a munkajövedelem – szociális kockázatok miatti – ideiglenes vagy tartós elvesztését pótló pénzbeli ellátásokból (ezeket nevezzük szociális biztonsági ellátásoknak – social security), hanem a szociális védelmi rendszer elválaszthatatlan részét képezik az ún. gondoskodási (care) típusú ellátások is, mint például az egészségügyi vagy szociális szolgáltatások (medical and long-term care). E mögött a fogalmi kiterjesztés mögött az a racionális tény áll, hogy azok az emberek, akik

<sup>1</sup> Discussion Paper No. 02-51; *European Schemes of Social Assistance: An Empirical Analysis of Set-Ups and Distributive Impacts*, Katja Hölsch and Margit Kraus p. 9.

<sup>2</sup> Uo. 14. p.

anyagi lehetőségüknél fogva nem képesek megfizetni (megvásárolni) a megfelelő egészségügyi vagy szociális gondoskodást, azok se maradjanak megfelelő szociális ellátás és segítség nélkül.

Az Európai Bizottság értelmezésében az EU-ban az egészségügyi ellátások és a szociális gondoskodás (long-term care) fejlesztésével a következő célkitűzéseket kell megoldani:

- a) minden polgárnak – vagyoni és jövedelmi viszonyaira tekintet nélkül – joga legyen ezeket az ellátásokat igénybe venni;
- b) magas szintű minőségbiztosítás megvalósítása;
- c) a gondoskodási típusú rendszerek (care systems) működéséhez szükséges pénzügyi feltételek biztosítása.

Ezt a három meglehetősen széleskörű célkitűzést az Európai Tanács jóváhagyta.<sup>3</sup>

A fentiekből is egyértelműen látható, hogy az EU-ban a szociális segélyezés és az intézményi szociális gondoskodás iránti igény – gazdasági és szociális tényezők együttes hatásának eredményeként – a jövőben emelkedni fog. A nők munkaerőpiaci jelenlétének fokozatos növekedése, a földrajzi mobilitás növekedése, a munkavégző idők számának csökkenése, a családszerkezet változása, stb. alapvetően megváltoztatta a tradicionális értelemben vett családi keretekben végzett szociális gondoskodás szerepét és nagyságrendjét. Másképpen fogalmazva a családon belül nyújtott személyes szociális gondoskodás terjedelme és nagyságrendje jelentősen lecsökkent.<sup>4</sup>

## *2. A nemzetállamhoz kötődő állampolgárság megszűnése utáni EU-s polgársághoz kapcsolódó gondolatok és a szociális ellátások kérdése*

Az EU dinamikus fejlődésének eredményeként a nemzetállam nem képes tovább betölteni központi szerepét. Tovább pontosítva a megállapítást, elérkezett az az idő, amikor az EU tagállamai nem dönthetnek szabadon olyan kérdésekben, mint például abban, hogy ki élhet a területükön, ki tartózkodhat ott legálisan, ki vállalhat munkát, vagy kit illetnek meg a szociális ellátások. Ezek a kérdések átkerülnek szupranacionális szintre. Ezt nevezzük a szociális ellátórendszerekre vonatkozó teljes jogmegfeleltetésnek. Ezt előzi meg – több fontos tényező mellett – a szociális védelmi rendszerek harmonizációjának a folyamata, illetve az EU-s állampolgárság folyamatos megvalósulása.

Az Európai Unió szociális védelmi rendszerének az értelmezése az állampolgárság tekintetében egy bonyolult rendszer. Az egyes tagállamok polgárait

<sup>3</sup> Joint report by the Commission and the Council on Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly Council of the European Union, Brussels, 20 February 2003 No. 6528/03 p. 3.

<sup>4</sup> Joint report Council of the European Union, Brussels, 20 February 2003 No. 6528/03 p. 4.

megillető szociális biztonsághoz fűződő jogok (napjainkban túlnyomórészt tagállami hatáskörbe tartozó jogalkotás) és az ezek alapján megállapítható ellátások (ezek közül is elsősorban a pénzbeli ellátások) az egyes tagállamok között – általában – szabadon átvihetők, pontosabban a másik tagállamba átmenő polgárt – rendszerint – ugyanolyan jogok és ellátások illetik meg, mint a saját állampolgárait (lás szociális biztonsági rendszerek koordinációja).

Történelmi távlatokban – a nemzetállamok kialakulásától kezdve – azt láthatjuk, hogy nagyon szoros kapcsolat áll fenn az identitás, állampolgárság, terület és a jogi normák (jogalkotás) között. Másképpen fogalmazva, az állampolgárookra annak az államnak a jogi normái vonatkoztak, ahol születtek, ill. ahol állandó jelleggel éltek. Rendszerint minden egyénre automatikusan annak az államnak a jogi normái kötelezők, ahol született. Az állampolgárság olyan egzisztenciális statust teremtett, amelyet csak nagyon kivételes esetben lehet megszüntetni (pl. állampolgárságtól való megfosztás). Ugyanakkor az állampolgárság nem pusztán reflexiója az adott országhoz való tartozásnak. Minekután az állampolgárt megillető jogok szorosan kapcsolódnak ahhoz a közösséghez (ország), amelynek a polgára, így abban az esetben, ha elhagyja az ország területét, a szociális jogai – rendszerint – az országhatáron „elvesznek” és nem követik őt tovább. Az állampolgárság a jog szempontjából egy nagyon fontos választóvonal. Aki az adott társadalomhoz (nemzetállam) tartozik, megilletik annak a közösségnek a jogai, ugyanakkor, a nem ahhoz a közösséghez tartozó személyt nem illetik meg ezek a jogok. Sőt, a jogosultság megszerzése érdekében nem elég pusztán egy adott országban tartózkodni (lásd illegális menekültek, migránsok stb.), hanem a tartózkodásnak legálisnak kell lennie.

Az EU-ban az elmúlt 40–50 év folyamatos integrációs fejlődésének eredményeként egyre több olyan jog jelenik meg, amelyet már nem az egyes tagállamok fogadtak el saját polgáraik számára, hanem a közösség fogadta el és kiterjed annak minden egyes tagállamára és minden egyes polgárra. Ezek a közösségi szinten alkotott jogok több ponton eltérnek a belső jogoktól. Formálisan, ezeket nem a tagállam normaalkotó szervei, hanem az Európai Közösség arra jogosított szerve alkotta. Ezeket a jogokat a tagállam jogalkalmazó fórumán kívül is – az Európai Bíróság előtt – ki lehet kényszeríteni. Abban az esetben, ha valamely tagállam sértette meg ezeket a garantált jogokat, akkor az ECJ előtt magát a tagállamot is meg lehet támadni. Ugyancsak a közösségi jog sajátossága a portabilitás és az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma. A szociális jogok terén ez annyit jelent, hogy az EU egységes piacán a tagállamok polgárait – függetlenül az aktuális tartózkodási helyüktől – megilletik a szociális ellátások (lásd alapvetően 1408/71/EGK rendelet), függetlenül attól, hogy ténylegesen mely állam polgárai. Következésképpen a migráns személynek és hozzátartozójának – általában – ugyanolyan joga van a szociális ellátásokhoz, mint az adott állam saját polgárának.

Az Európai Bíróságnak az Unió állampolgárságról alkotott felfogása nagyon szépen egybeesik azzal az általános törekvésével, hogy a személyek sza-

bad mozgásának lehetőségével párhuzamosan kiterjessze az EU-s polgárok jogait. Kezdetben a munkát végző migráns személyek (egyik tagállam területéről a másik területére mozgó munkavállaló) jogait védte a Közösségi jog. Később hirtelen változás következett be, és az Európai Bíróság azoknak a migráns személyeknek is biztosította a szociális ellátáshoz való jogot, akik egyébként nem végeztek a társadalom által elismert munkát. A legelső ilyen konkrét bírósági eset egy spanyol asszonyhoz (Maria Martinez Sala) kapcsolható. Az EU bíróság szóban forgó döntéséig (Martinez Sala eset) az volt az uralkodó gyakorlat, hogy azon személyek, akik teljes mértékben állami szociális ellátásokból (public benefits) éltek – pl. munkanélküliek, vagy rokkantak voltak – nem voltak jogosultak a Közös Piac migráns személyeit megillető szociális jogosultságokra.<sup>5</sup> Ennek a korábbi gyakorlatnak megfelelően a német hatóság jogszerűen utasíthatta el Martinez Sala asszony kérelmét. Martinez Sala asszony, akinek végül a német hatóságok meghosszabbították a letelepedési engedélyét, de nem állapították meg a gyermeknevelési támogatását, ezért az Európai Bírósághoz fordult. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy az európai polgárság új felfogása nem csupán a munkavállalókat, hanem tágan értelmezve minden egyes Európai Unió polgárt megillet a személyek szabad mozgásához való jog. Következésképpen a német hatóság nem járt el jogszerűen, amikor Martinez Sala asszony családtámogatási igényének elbírálásakor feltételként írta elő az érvényes tartózkodási engedély meglétét. A bíróság az ítéletében kihangsúlyozta, hogy ezt követően minden egyes EU-s polgárt megilletnek azon jogok, amelyek korábban csak a „gazdaságilag aktív munkavállalóknak” (economically active workers) voltak fenntartva. Néhány szerző (pl. Fries and Shaw) azon az állásponton van, hogy az ítélet óriási jelentőségű változást eredményezett az Európai Közösségben. Eredményeként az EU-s polgárok számára akadálytalanná vált az egyes tagállamokban nyújtott szociális ellátáshoz való jog. Lesarkítva ez annyit jelent, hogy minden egyes EU-s polgár minden tagállamban jogosult lehet szociális ellátásokra. A Bíróság Martinez Sala döntését követően jogi értelemben egy olyan állapot alakult ki, amely nagyon közel áll az ún. univerzális, megkülönböztetés nélküli jogosultsághoz (universal, non-discriminatory right), amely kiterjed minden egyes szociális ellátásra. Ennek a teljes körű jogosultságnak az elérése és megvalósíthatósága az Európai Unió polgár koncepciójának a megteremtéséhez kapcsolódik. Sőt, egyes szerzők (pl. Fries and Shaw) odáig is elmerészkednek az ítélet kapcsán, hogy az nem más mint egy új korszak kezdete, amelyben az EU már behatolhat az egyes tagállamok szociális jogalkotásának a szuverenitásába.

Ugyanakkor más szerzők arra az óvatosabb álláspontra helyezkedtek, hogy túl korai itt még kifejezett jogokról beszélni, de az kétségtelen, hogy az ítélet világosan mutatja azt a folyamatot, ahogy az új típusú, EU-szintű szociális jo-

---

<sup>5</sup> FRIES, S. and J. SHAW, (1988) Citizenship of the Union: First steps in the European Court of Justice, *European Public Law*, Volume 4. Issue 4: p. 535.

gosultságok folyamatosan áttörik a nemzetállamok (nemzeti szuverenitáson alapuló) határát.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió létrejöttével a francia forradalmat követően kialakuló tradicionális nemzetállam-konceptió felbomlani látszik. Az EU-ban a tagállamok már nincsenek abban a helyzetben, mint voltak korábban önálló nemzetállamként, vagyis pl. nem határozhatják meg, hogy ki tartózkodhat, ill. telepedhet le jogszerűen a területükön. A Martinez Sala eset pedig arra világít rá, hogy azt sem lehet már tovább korlátozni, hogy bizonyos szociális ellátásokat csak egy adott tagállam saját állampolgárai vehessék igénybe.

Természetesen nem aggályok nélküli az ún. „nemzetállam feletti állampolgárság” (post-national citizenship) megfogalmazása és megteremtése. Kérdésként merül fel, hogy egy olyan felállásban, amikor az EU-s polgárság alapvetően a jogosultságon alapul, kialakulhat-e a jövőben egy összeurópai szintű szolidaritás. További kérdés, hogy mi történjen azokkal a nem EU-s állampolgárokkal, akik jogszerűen tartózkodnak az EU valamely tagállamában (számuk több millióra becsülhető). Ők jelenleg az EU szabályai szerint minimális jogosultságokkal rendelkeznek.

### *2.1. A Martinez Sala eset részletes ismertetése*

Az ügy kiemelt fontosságára tekintettel kell a Martinez Sala esettel részletesen foglalkoznunk.

Az EU bírósági ítélet esszenciája: a tagállamok állampolgárai nyugodtan hivatkozhatnak az EU-s polgárságukra annak érdekében, hogy a tagállami állampolgárságuk miatti diszkriminációt (állampolgárságon alapuló diszkrimináció) kivédjék.

Martinez Sala asszony eredetileg spanyol állampolgár, aki 1968 májusa óta élt Németországban (ezen belül is Bajorországban). 1976 és 1986 között több munkaviszonyban is állt. Ezt követően munkanélkülivé vált, majd 1989. szeptember 12-től 1989. október 24-ig újra dolgozott. Ezután a német Szövetségi Szociális Segélyezésről rendelkező törvény (Bundessozialhilfegesetz) alapján szociális segélyben részesült. 1984. május 19-ig – kisebb megszakításokkal – a német hatóságoktól tartózkodási engedélyt kapott. Ezt követően már csak egy igazolást kapott a hatóságtól, amely azt tanúsította, hogy Ő beadta a tartózkodási engedély meghosszabbítás iránti kérelmét. Az érvényes tartózkodási engedély hiányának ellenére az European Convention on Social and Medical Assistance (1953. december 11.) alapján nem toloncolhatták ki Németország területéről. 1993 januárjában – ekkor már nem rendelkezett érvényes tartózkodási engedéllyel – családi pótlék iránti igényt nyújtott be a bajor hatóságokhoz. Ugyanebben a hónapban született kisbabája. A hatóság 1993. január 21-én kelt határozatában azon az alapon utasította el Martinez Sala asszony kérését, hogy nem német állampolgár, illetve érvényes tartózkodási engedéllyel sem rendel-



kezik. Ezt követően az első fokon meghozott határozattal szemben a Bajor Szociális Bírósághoz (Bayerische Landessozialgericht) fellebbezett, amely két jogcímet is talált – egyrészt a munkavállalók szabad mozgását szabályozó 1612/1968/EGK rendelet, másrészt a szabadon mozgó személyek szociális biztonságáról rendelkező 1408/71/EGK rendelet – arra vonatkozóan, hogy Martinez Sala asszony kérelmét ne lehessen elutasítani. Végül a bajor bíróság az Európai Bírósághoz fordult.

Az ECJ ítélete a következőkben összegezhető:

### *1. A Közösségi jog alkalmazhatósága a német családi pótlék ügyben*

A német családi pótlék a családpolitikai rendszer része, amely ún. nem járulékfizetésen alapuló (nem társadalombiztosítási típusú, hanem állampolgári jogon járó) ellátás. A vonatkozó német jogszabály kimondja, hogy nem német állampolgár csak akkor igényelheti ezt az ellátást, ha tartózkodási engedéllyel (residence permit) vagy letelepedésre vonatkozó engedéllyel (residence entitlement) rendelkezik. Az ECJ megállapította, hogy az állampolgári jogon járó családi pótlék, amely bizonyos feltételek megléte esetén automatikusan jár a Közösségi jog hatáskörébe tartozik.

### *2. A munkavállalói status*

Az Európai Bírósághoz azt a kérdést intézte a német bíróság, hogy az a személy, aki egy másik tagállamban él és dolgozik, vagy ettől az államtól szociális segélyben részesül a két vonatkozó közösségi norma (1612/68/EGK r. és 1408/71/EGK r.) alapján munkavállalónak minősül-e. Az ECJ kimondta, hogy nem áll rendelkezésére megfelelő információ annak az eldöntésére, vajon a Martinez Sala asszony, illetve az ahhoz hasonló esetben lévő személyek a hivatkozott két EGK rendelet értelmében munkavállalónak minősülnek-e. (Például azért sem tud egyértelműen állást foglalni, mert ténykérdés, hogy Martinez Sala asszony a kérdéses időben is munkát keresett.) Ezért a tagállami bíróság hatáskörébe utalta vissza ennek a kérdésnek a tisztázását.

### *3. A német tartózkodási engedély megléte, mint a családi pótlék folyósításának jogosultsági feltétele*

A német bíróság azt is szeretne volna tisztázni, hogy vajon a Közösségi jog előírja-e, hogy más tagállam polgárának csak akkor lehet a szóban forgó ellátást folyósítani, ha érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

## a) A döntés elvi síkja

Az Európai Bíróság kimondta, hogy a közösségi jog mindaddig nem akadályozza a tagállamot a tekintetben, hogy az jogszerűen előírhatja egy másik tagállam polgárának, hogy amíg a területén tartózkodik folyamatosan rendelkezzen érvényes tartózkodási engedéllyel. Ugyanakkor, ezt csak abban az esetben írhatja elő jogszerűen, ha a saját állampolgárai számára is létezik egy ugyanilyen előírás, amely kimondja, hogy hasonló szituációban állandóan rendelkezniük kell érvényes személyazonosító okmánnyal (ID. kártyával). A bíróság álláspontja szerint nem szükségeltetik ez a szigorú előírás azokban az esetekben, amikor az adott tagállam szervei felelnek mind a tartózkodási engedély kiadásáért, mind pedig a családi pótlék ellátás folyósításáért. A tartózkodáshoz való jog elismerése szempontjából a tartózkodási engedély csak deklaratív joghatású. A konkrét esetből világosan látszik, hogy az állampolgári jogon járó családi pótlék megállapításának szükséges előfeltétele a tartózkodási engedély megléte. Ugyanakkor az ECJ kimondta, hogy az a tagállam, amelyik más tagállam polgárától megkívánja az érvényes tartózkodási engedély meglétét, de a saját állampolgárától nem kíván meg ilyen tartalmú igazolást, állampolgárságon alapuló diszkriminációt követ el. Ez a magatartás pedig a RSz. 6 cikkelye alapján tilos.

## b) Az Európai polgár joga az egyenlő bánásmódhoz

Az esettel kapcsolatban a német kormány azt állította, hogy a kérdéses ügy nem esik a RSz. hatálya alá. Következésképpen Martinez Sala asszony nem hivatkozhat a RSz. 6. cikkelyére. Ugyanis az 1993. november 1-én hatályba lépett Maastricht-i Szerződés (az Európai Unióról szóló szerződés) 8a. cikkelye alapján Martinez Sala asszonyt – mint európai uniós polgár – bármely EU-s tagállamban mindenképpen megilleti a tartózkodáshoz való jog. A 8a. cikkely kimondja, hogy „Minden európai uniós polgárnak joga van ahhoz, hogy szabadon mozogjon, illetve letelepedjen bármely Európai Unió tagállam területén és ezt a jogot csak a Szerződésben meghatározott feltételekkel lehet korlátozni. A Szerződés 8 (1) cikkelye kimondja, hogy minden EU-s tagállam polgára egyidejűleg európai uniós polgár is.

A konkrét esettel kapcsolatban a bíróság megállapította, hogy a Martinez Sala esethez hasonló esetekben nem kell megvizsgálni, hogy az igénylő megfelel-e a Szerződés 8a cikkelyében írottaknak és ez alapján kap-e jogot a letelepedéshez, mert ő már eleve rendelkezik azzal a joggal, hogy az adott tagállam területén tartózkodjon, illetve letelepedjen, függetlenül attól a ténytől, hogy az illetékes német hatóság kiadja vagy sem a tartózkodási engedélyét. Annál a ténynél fogva, hogy Martinez Sala asszony egy EU-s tagállam polgára, a Maastricht-i Szerződés személyi hatálya alá tartozik, következésképpen Európai Unió polgárként jogszerűen tartózkodhat és telepedhet le egy másik EU-s tagállamban. A Szerződés 8 (2) cikkelye rendeli hozzá az EU-s polgár statusá-

hoz az őket megillető jogokat és kötelezettségeket. Ennek értelmében vonatkozik rájuk a RSZ. 6. cikkelye, amely kimondja, hogy a RSz. Szerződés tárgyi hatályán belül egyetlen EU-s polgárt nem érhet állampolgárságon alapuló diszkrimináció. Következésképpen Martinez Sala asszony, aki jogszerűen tartózkodik egy másik tagállam területén a közösségi jog tárgyi hatályán belül – beleértve az olyan szociális ellátások igénylését is, amelyek állampolgári jogon járnak és ahhoz a saját tagállam polgáraitól semminemű igazolást nem kíván meg –, jogszerűen hivatkozhat a RSz. 6. cikkelyében lefektetett állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmára.

A bíróság tehát kimondta, hogy a Martinez Sala esetben az állampolgársági alapon történő diszkrimináció áll fenn. Az is megállapításra került, hogy eljárás során nem találtak semminemű olyan tényt, amely igazolta volna a hátrányos különbségtételt, következésképpen a német hatóság eljárása ellenkezett az Európai Unió jogával, következésképpen jogellenes volt.

Az EU-ra vonatkozó általános bevezető gondolatok után és a téma szempontjából meghatározóan fontos Martinez Sala eset részletes ismertetését követően az alábbiakban rátérünk a dolgozat eredeti célkitűzésére és egyenként mutatjuk be az egyes EU tagállamok szociális segélyezési rendszereinek alapvető sajátosságait.

## *Ausztria*

### *1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Ausztriában a szociális segélyezés teljes egészében a tartományok (province) hatáskörébe tartozik. A jogosultsági feltételek és az ellátások összege tartományonként változik. Nincs országos szintű, egységes jogosultsági és eljárási feltételrendszer. Az igényelbírálás alapvetően diszkrecionális jogkörben történik. A diszkrecionalitásnak meghatározó szerepe van. Ezen kívül az egyes tartományi hatóságoknak – tartományi szabályokból kapott széles körű felhatalmazás alapján – még további diszkrecionális hatáskörük van. Az ellátások összege is tartományonként változik. Nincs egy egységes országos ellátási összeg. Mind a kilenc tartományban eltérő összegű segélyeket folyósítanak.<sup>6</sup>

### *2. Általános jellemzők*

Ausztriában az ellátás elnevezése: szociális segély (sozialhilfe). A kilenc tartományban kilenc különböző jogi szabályozás van érvényben. Az ellátás alapve-

---

<sup>6</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance, *Journal of European Social Policy* Volume 14, No. 2., May 2004 p. 146.

tően azon személyeket segíti, akik valamilyen szociális okból kifolyólag nem képesek a normális megélhetésüket önerejükkel biztosítani. Az ellátás alanyi jogon jár. A diszkrecionalitás nem jellemző a rendszerre. Jogosult lehet a rászoruló egyén, ill. háztartásban (családban) élők. Az ellátás összegének nincs felső határa. A folyósítás tartamát tekintve mindaddig folyósítható, amíg a jogosultsági feltételek fennállnak. Az ellátás életkortól függetlenül folyósítják.

### 2.1. A járulékfizetéstől független szociális segélyezés jogosultsági feltételei

Bizonyos tartományokban – Felső-Ausztria, Styria és Tirol – jogosultsági előfeltétel az osztrák állampolgárság, míg a többiben nem. A többi tartományban az osztrák állampolgárokon kívül jogosultak még a Genfi Egyezmény értelmében menekültek, olyan államok polgárai, akikkel Ausztriának kétoldalú szociálpolitikai egyezménye áll fenn és mindazon külföldiek, akik állami bilaterális egyezmények alapján tartózkodnak jogszerűen (asszimiláció) az adott tartomány területén. Alsó-Ausztriában, Burgenlandban és Vorarlberg-ben a nem asszimilált (jogszerű tartózkodás és letelepedés) személyeknek is folyósítják. Ugyanakkor Kärnten, Salzburg és Bécs területén a fenti személyi kör számára az ellátást csak diszkrecionális eljárás lefolytatása után lehet folyósítani.

A segély megállapításának munkaerőpiaci integrációs követelményei: A munkavégzésre képes személynek kötelessége, hogy mindent megtegyen annak érdekében, hogy a munkaerőpiacon elhelyezkedjen. A szociális segély csak azt követően folyósítható, ha bizonyított, hogy az igénylő minden tőle elvárhatót megtett az elhelyezkedés érdekében. Kivételt képez ezen szabály alól: *a)* a 65. életévét betöltött férfi és a 60. életévét betöltött nő vagy *b)* aki valamely személyről gondoskodik (ápolási kötelezettség) vagy *c)* képzésen/átképzésen résztvevő személy.

Ugyancsak fontos előfeltétel, hogy a szociális segély folyósítása előtt minden más szociális ellátást és a rendelkezésre álló saját forrásait ki kell merítenie. Amennyiben a megélhetéshez még elegendő saját forrás áll rendelkezésére, akkor a szociális segélyt jogszerűen nem lehet megállapítani.

### 2.2. A szociális segélyezés összege

A segély összegének kiszámításánál egy fogyasztói kosarat vesznek alapul, amiben a következő fontosabb tételek kapnak helyet: *a)* ruházkodás, *b)* személyes higiénia, *c)* fűtés, *d)* világítás, *e)* a háztartásban szükséges kisebb beruházások költségei, *f)* a megfelelő oktatás biztosításához szükséges összeg és *g)* a társadalmi életben való részvételhez elengedhetetlen kiadások. Az olyan kiadásokra, amelyeket az alap szociális segélyezés összege nem fedez, létezik egy ún. pénzbeli kiegészítő segély, illetve egyéb természetbeli ellátások.

Az ellátások alapösszegét az egyes tartományok saját hatáskörükben határozzák meg. Az egyes tartományokban megállapított regionális eltérés havi 394–506,40 euro között mozog.

Az ellátás megállapításánál az egy háztartásban élő személyeket veszik figyelembe. Ide tartoznak: *a)* igénylő és *b)* az azonos háztartásban élő és eltartott családtag(ok).

Az ellátás megállapításánál az igénylő teljes jövedelmét figyelembe veszik. A teljes körű jövedelemvizsgálat alól kivételt a következő tényezők képeznek: *a)* független jóléti szervezetek által adott adományok, támogatások; *b)* ápoláshoz, gondozáshoz kapcsolódó ellátások és *c)* az oktatásra, képzésre tekintettel folyósított támogatások.

Az alapellátás összegét az alábbi tényezők befolyásolják:

- a)* gyermektelenség, illetve egyedülállóság;
- b)* a család eltartásáról gondoskodó személy, ahol a családban eltartott személyek is vannak;
- c)* családtag, akinek saját jogon jár a segélyezés;
- d)* az intézeti gondoskodásban lévő gyermek.

Kiegészítő pénzbeli segílyt vagy természetbeni támogatást biztosítanak azoknak az igényeknek a kielégítésére, amelyek sem az alapsegélyből (richtsatz) sem pedig a megélhetési költségekre tekintettel nyújtott speciális ellátásból sem fedezhetők. Ezen kívül vannak még speciális és nem rendszeres szociális zavarhelyzetek – mint például a lakás megszerzésével kapcsolatos kiadások vagy lakásfelújítással járó többletköltségek stb. –, amelyekre tekintettel egy külön kiegészítő ellátás került bevezetésre. A családtámogatási ellátások mindezen felül kerülnek folyósításra.

*Értékmegőrzés:* A szociális segélyezés összegét évente valorizálják. A valorizáció alapja: a nyugdíjak indexálásánál alkalmazott technika.

*Adó- és járulékfizetés:* Ausztriában a szociális segélyből nem kell sem adót, sem társadalombiztosítási járulékot fizetni.

*Kiegészítő ellátások:* A segélyezett személy jogosult egészségügyi szolgáltatás igénybevételére. Az olyan lakhatással kapcsolatos kiadásokra, amelyek nem fedezhetők az alap segélyből és a tisztességes lakhatás nem biztosított egy kiegészítő pénzbeli vagy természetbeni ellátás igényelhető.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/ausztria](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/ausztria)

## A segély összege

A segély összege (családtámogatási ellátások nélkül)	
Egyedülálló személy:	394–506,40 euro
Gyermektelen együtt élő személyek:	568–733,80 euro
Egyedülálló szülő:	328–460 euro
Házas/élettárs:	213,70–288 euro
A segély összege (családtámogatási ellátásokkal együtt)	
1 gyermekes (10 éves gyermek) család:	817,90–1005,50 euro
2 gyermekes (8 és 12 éves gyermekek) család:	1050,90–1271,80 euro
3 gyermekes (8, 10 és 12 éves gyermekek) család:	1313,30–1569,80 euro
1 gyermekes (10 éves gyermek) egyedülálló személy:	577,90–731,70 euro
2 gyermekes (8 és 10 éves gyermekek) egyedülálló személy:	822,40–998 euro

*Belgium**1. A minimum szociális segélyezés (Minimex)**1.1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Belgiumban a szociális segélyezés pénzügyi forrásait részben (50 %) állami, központi adókból, részben (másik 50 %) pedig a helyi adóbefizetésekből teremtik elő. Minden szociális minimum ellátásnak van országos szintű jogszabályi háttere. Másképpen fogalmazva, nincs olyan szociális segélyezési ellátás, amely csak a helyi önkormányzatok rendeletei alapján működne. Ugyanakkor a működés során a gyakorlatban előfordulnak gazdasági kényszerből adódó elmentmondások. A szegényebb tartományokban, ahol rendszerint magasabb a rászoruló aránya jóval nehezebb azonos szintű ellátást nyújtani, mint azokban a gazdagabb tartományokban, ahol eleve kevesebb a rászoruló száma.<sup>8</sup>

*1.2. Általános jellemzők*

Belgiumban a szociális segélyezés elnevezése: általános minimum-ellátás (Minimum de Moyens d' Existence, Minimex). Az ellátás jogszabályi alapja a:

<sup>8</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 146. p.

Minimum de Moyens d' Existence Bestaansminimum, amelyet egy 1974. augusztus 7-én kiadott törvény.

Az ellátás rendeltetése, hogy biztosítsa a megélhetéshez minimális elegendő jövedelmet. Az ellátás folyósításának elvi előfeltétele, hogy az igénylő ne rendelkezzen megfelelő anyagi forrásokkal és saját maga ennek a megteremtésére ne legyen képes, illetve más vagyonnal sem rendelkezzen.

Az ellátás alanyi jogon jár. A megállapításnál nem kap szerepet a mérlegelés (diszkrecionalitás). Az összege differenciált és az ellátást határozatlan ideig lehet folyósítani.

### 1.3. A minimum szociális segélyezésre vonatkozó jogosultsági feltételek

Jogosult rá: *a)* minden belga állampolgár, *b)* a 1612/68/EGK rendelet hatálya alá tartozó személy, *c)* hontalan, *d)* menekült és *e)* akinek az állampolgársága meghatározhatatlan (undetermined nationality). Az ellátás folyósításának feltétele, hogy az igénylő az ország területén tartózkodjon. (Jogszerű tartózkodáshoz kötött ellátás.)

A jogosultsághoz szükséges életkor 18 év (nagykorúság). Ez alól a szabály alól három kivétel van: *a)* a házasságot kötött kiskorú; *b)* gyermeket nevelő egyedülálló személy és *c)* terhes kiskorú személy.

A jogosultság további feltétele, hogy az igénylőnek bizonyítani kell azt, hogy munkavégzésre kész és képes, kivéve ha egészségügyi vagy egyéb méltányolható okból nem képes munkát végezni. Házastársak esetén mindkettőre vonatkozik ez a feltétel.

A 25 év alatti ellátásban részesülő személynek – az ellátás folyósításának megkezdését követő legkésőbb három hónapon belül – egy szerződést kell aláírnia, amely tartalmazza az ún. „egyéni szociális integrációs tervet”. Kivétel, ha egészségügyi vagy egyéb menthető okból ez nem lehetséges.

A jogszabály nem határozza meg sem az átlagkereset összegét, sem a háztartás átlagos költségvetését, sem pedig a minimális fizetést, amely referenciaként szolgálna a minimális szükséglet megállapításához. A jogszabály elfogadásakor a megélhetési minimum összegeként az időskorúak számára garantáltan folyósított jövedelmet (Guaranteed income for elderly – revenu garanti aux personnes âgées) tekintették.

A garantált minimum összeg megállapítása központi szinten történik. Alapvetően nem találhatók regionális eltérések.

Az egy főre eső jövedelem kiszámításánál figyelembe veendő személyek: házastárs, az egyedülálló személy által eltartott, házasságot még nem kötött kiskorú gyermek, vagy ha több gyermekkel él együtt, akkor közülük legalább az egyik kiskorú hajadon/nőtlen és eltartott, az élettárs, illetve több együtt élő személy (pl. szülők, hozzátartozók stb.) vagy egyedülálló személy.

A jövedelem megállapításánál minden jövedelemforrásból származó jövedelmet, függetlenül annak természetétől, illetve forrásától figyelembe kell ven-

ni. Beleértve az összes belga és külföldi szociális ellátást is, kivéve a törvényben meghatározott eseteket.

#### 1.4. A minimum szociális segélyezés összege

Az ellátás a közös háztartásban élő házastársnak, egyedülálló személy által eltartott, házasságot még nem kötött kiskorú gyermeknek, vagy ha több gyermekkel él együtt, akkor közülük legalább az egyik kiskorú hajadon/nőtlen és eltartott, az egyedül élő személynek, bármely együtt élő személynek jár.

Új speciális alapellátásban részesülnek azok, akik ellátottként valamilyen munkaerőpiaci integrációs program keretében végeznek munkát. Az ellátás a fizetés egy részét képezi. Abban az esetben, ha a munkavégzésből származó jövedelem és ez a kiegészítés nem érné el a megélhetési minimumot, akkor az illető személy további segélyre jogosult mindaddig, amíg jövedelme el nem éri a minimum megélhetési szintként elismert szintet. Ezen kívül más speciális kiegészítő ellátás nem létezik.

A garantált családi ellátás (guaranteed family benefit) a garantált megélhetési minimum összegén felül jár a családoknak.

Néhány konkrét összecszerű példa az ellátásokra. Az egyedül élő személy havi segélye: 583,66 euro. A gyermekes vagy gyermektelen családok ellátása egyaránt 778,21 euro/hó. Gyermekét egyedül nevelő szülő 778,21 euro. Élettársi/együttélő személyek esetén ez az összeg 389,11 euro volt 2003-ban.

Abban az esetben, ha az alap megélhetési minimumként tekintett segély családi segéllyel egészül ki, akkor az ellátások havi összege a következőképpen alakul 2003-ban. Egygyermekes (10 éven aluli) család esetén 913,00 euro. Kétgyermekes család (gyerekek 8, illetve 12 éven aluliak) 1108,80 euro. Háromgyermekes család esetén (gyerekek 8, 10, illetve 12 éven aluliak) 1338,63 euro. Egygyermekes (10 éven aluli) egyedülálló személy esetén 913,00 euro. Kétgyermekes egyedülálló személy esetén (gyerekek 8, illetve 10 éven aluliak) 1095,00 euro.

A munkaerőpiaci integrációs program keretében munkát végző személy támogatása az adott munkakörre irányadó havi nettó kereset összegéhez igazodik.

A több jogosult személy esetén folyósított ellátások számítása. Az egy háztartásban élő házastárs, ill. eltartott gyermeket nevelő egyedülálló személy esetén az alapösszeg 100 %-a. Egyedülálló személy, de gyermeket nem nevelő személy esetén az alapösszeg 75 %-a. Több együtt élő személy (hozzátartozók stb.) esetén az alapösszeg 50 %-a.

Gyermeket nevelő és házasságban élő személyek esetén (beleértve a garantált családi pótlék összegét is) egy gyermek után az alapösszeg 19,03 %-ával; a két gyermek után 44,19 %-ával és három gyermek után 75,44 %-ával emelkedik az ellátás.



### 1.5. A segély értékmegőrzése

Az ellátás automatikus értékmegőrzése a vásárlói árindex változáshoz igazodik. Amennyiben az árindex változása eléri a 2 %-ot, akkor az ellátást is 2 %-kal növelik. Ezen kívül a Királynak van joga arra, hogy megváltoztassa az alapellátás összegét.

### 2. A társadalmi és munkaerőpiaci beilleszkedést szolgáló programok

A maximum három folyamatos évig tartó munkanélküliség vagy szakképzés esetén a szociális segélyezés (Minimex) megállapításához szükséges jövedelemvizsgálatnál a tényleges jövedelemből levonnak egy havi fix összeget (188,64 euro) és csak a fennmaradó összeget veszik figyelembe. Ezt nevezzük a helyi munkaügyi központoktól kapott ellátások részleges mentességé.

### 3. A Minimex-en kívüli nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások

#### 3.1. Időskori szociális gondoskodás

2001. március 22-én fogadták el az időskorúak minimum ellátásról (garantie de revenus aux personnes âgées) rendelkező törvényt. A törvény értelmében minden idős személy számára biztosítani kell egy minimális ellátást. Az ellátás megállapításánál az időskorú személy és a vele egy háztartásban élő személy jövedelmét veszik figyelembe. A jogosultsághoz mindkét nem esetén be kell tölteni a 63. életévet – ez az életkor a jövőben emelkedni fog és 2009-re eléri a 65. életévet – és igazolni kell a jogszerű belgiumi tartózkodást. A jogosultsághoz szükséges előfeltétel, hogy az igénylő jövedelme nem haladhatja meg a jogszabályban meghatározott összeget. Egyedülálló személy esetén az ellátás összege évi 4775,40 euro. Házasságban élő igénylő esetén az összeg évi 7163,10 euro. A folyósított összeget automatikus indexálják, ha az vásárlói árindex növekedés meghaladja a 2 %-ot.

#### 3.2. Nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások: rokkantság

A rokkant személyek pótléka a következő elemekből tevődik össze:

- Kiesett jövedelmet felváltó pótlék (allocation de remplacement de revenus);
- Integrációs pótlék (allocation d'intégration);
- Időskorúak kiegészítő pótléka (allocation pour l'aide aux personnes âgées).

Ennek a kompenzációs jellegű ellátásnak az a célja, hogy az állam segítséget nyújtson azoknak a rokkant személyeknek, akik nem rendelkeznek a megélheté-

sükhöz szükséges javakkal és a munkaerőpiacon sem tudnak úgy elhelyezkedni, hogy a keresetükből biztosítható legyen a megélhetésük.

A kiesett jövedelmet felváltó pótlékra (*allocation de remplacement de revenus*) és az integrációs pótlékra (*allocation d'intégration*) azok a rokkant személyek jogosultak, akik 21 és 65 év között vannak. Az időskorúak kiegészítő pótlékára (*allocation pour l'aide aux personnes âgées*) a 65. életévüket betöltött személyek jogosultak. Mindkét csoport esetén jövedelemvizsgálat van. Akinek a jövedelme meghalad egy meghatározott szintet, az nem lehet jogosult. A jogosultsághoz előírnak még bizonyos egészségügyi, állampolgársági és tartózkodási előfeltételeket.

Az ellátás összege a következőképpen alakul:

*a) A kiesett jövedelmet felváltó pótlék (allocation de remplacement de revenus) esetén*

*aa)* Együtt élő személyek esetén (nem házasságot ír a törvény, csak partnert): 4671,64 euro

*ab)* Egyedülálló személy esetén: 7006,83 euro

*ac)* Amennyiben az igénylő további eltartott személyekről gondoskodik: 9342,54 euro

*b) Az integrációs pótlék (allocation d'intégration) a segítő támogatás hiányának mértékétől függően változik:*

– 923,88 euro

*ba)* 3148,23 euro

*bb)* 5030,48 euro

*bc)* 7328,77 euro

*c) Az időskorúak kiegészítő pótléka (allocation pour l'aide aux personnes âgées) a segítő támogatás hiányának mértékétől függően változik:*

– 789,51 euro

*ca)* 3013,74 euro

*cb)* 3664,23 euro

*cc)* 4314,52 euro

*cd)* 5299,78 euro

### 3.3. Egyéb nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások

Ide sorolható az ún. megélhetési támogatás (*avance sur le terme de la pension alimentaire*). A különböző összegben megállapított ellátást a Szociális Segélyezési Centrumok (*Centres publics d'Aide sociale, CPAS*) folyósítják. Ugyanezen

intézmény folyósítja a lakásfenntartással kapcsolatos támogatásokat is. A jogosultsági feltétel alapvetően a gyerekekhez igazodnak. Az igénylőnek Belgiumban kell laknia, kiskorúnak vagy ha családi pótlékban részesül, akkor 25 év alattinak kell lennie. A jogosultsági feltételek alapvetően a tartásra kötelezett személyhez kapcsolódnak. A tartást mind az apától, mind az anyától, mind pedig azon harmadik személytől lehet igényelni, akinek az apaságát a bíróság nem peres eljárásban megállapította.

Az ellátás csak akkor állapítható meg, ha a gyermek jövedelme nem halad meg egy meghatározott összeget ( $11317,98 \pm 15\%$ ).

Az ellátás összege megegyezik a tartásdíj összegével, de havonta nem lehet több 125 euro-nál. Abban az esetben, ha a tartásdíjat részben fizeti a kötelezett, akkor ez a kiegészítés csak a ténylegesen fizetett tartásdíj és a plafon (125 euro) közötti különbözet erejéig terjedhet. A kifizetés összegében a maximumtól 15 %-os eltérés lehetséges.

A kifizetett ellátás 90 %-át az állam fedezi. A fennmaradó 10 %-ot a Szociális Segélyezési Centrumok állják.

Egy másik ellátás az ún. garantált családi pótlék (*prestations familiales garanties*). Ez alapvetően jövedelemtől és életkortól függ.<sup>9</sup>

## *Dánia*

### *1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Dániában a szociális segélyezés szabályozása teljes egészében a központi kormányzat hatáskörébe tartozik. Az operatív működését viszont – országos szabályokban előírt feltételek között – az egyes helyi önkormányzatok végzik. A szociális segélyek összegét országos szinten, egységesen határozzák meg. Az önkormányzatoknak limitált diszkrecionális jogköre van. Az egyszeri kifizetések (rendkívüli szociális segély) esetén rendelkeznek diszkrecionális jogkörrel. Ugyanakkor az önkormányzatok fent említett szűkített diszkrecionális jogkörét is központi előírásokkal, iránymutatásokkal igyekeznek csökkenteni. Ezek a központi utasítások elsősorban a jogosultsági feltételekre és az ellátások összegére vonatkoznak.<sup>10</sup>

### *2. A szociális segélyezésre vonatkozó szabályozás*

Alapvetően két ellátás ismert: *a)* szociális segélyezés (*social bistand*) és *b)* letelepedési támogatás (*starthelp*). Az ellátásokat az 1997. június 10-én kiadott ún.

<sup>9</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/belgium](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/belgium)

<sup>10</sup> HOLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 146. p.

„Aktív szociálpolitikáról rendelkező törvény” tartalmazza. A két ellátás közül az első a domináns.

A szociális segély akkor folyósítható, ha az igénylő személy meghatározott szociális kockázatok (mint például, betegség, munkanélküliség stb.) bekövetkezése miatt átmenetileg – ez az állapot lehet rövidebb, vagy hosszabb időtartam – nem képes saját maga és/vagy családja megélhetését biztosítani. Az ellátás összege differenciált. Az ellátás alapvetően alanyi jogon jár, de az odaítélésnél megjelenik az ún. diszkrecionalitás is. Az ellátás címzettje alapvetően egyedülálló személy, de házasságban élő és gyermeket nevelő házastársak is jogosultak rá.

Az ellátás folyósításának nincs időbeli felső határa. Ugyanakkor az ellátás 6 hónapon túl csak dán állampolgárok, illetve a velük egy tekintet alá eső személyek és a legalább hét éve Dániában élő külföldiek számára folyósítható. Az ellátáshoz bizonyítani kell, hogy az igénylő az előző 8 hónapból legalább 7 hónapot Dánia területén élt. Ha ezt az időtartamot nem tudja hitelt érdemlően bizonyítani, akkor csak az ún. letelepedési támogatásra (starthelp) lesz jogosult.

Az ellátás megállapításánál nincs életkorbeli kikötés. Ugyanakkor a gyakorlatban csak nagyon kivételes esetben állapítanak meg ilyen ellátást 18 éven aluli személy számára. Ennek a hátterében az megfontolás és vélelem áll, hogy a gyermekek neveléséről alapvetően a szülőknek kell gondoskodniuk és ennek a kötelezettségüknek az esetek túlnyomó részében eleget is tesznek. Ezért nem az államnak, hanem a családnak kell róluk gondoskodni.

A jogosultság előfeltétele, hogy az igénylő – házastársak esetén mindketten – mindent megtegyenek annak érdekében, hogy el tudjanak helyezkedni a munkaerőpiacon. Az ellátás csak akkor jár, ha igazolják, hogy mindent megtettek a munkavállalás érdekében, de ennek ellenére nem jártak sikerrel. Az ellátás folyósítását – a körülmény fennálltáig – fel kell függeszteni, ha a munkanélküli támogatott személy és/vagy a házastársa (partnere) visszautasítja a részvételt a munkaerőpiaci integrációs programban, vagy indok nélkül utasítja vissza a felajánlott munkát.

A munkanélküli ellátást igénylő személy az ellátás ideje alatt is köteles aktívan munkát keresni. Abban az esetben, ha az ellátásban részesülő munkanélküli személy a felajánlott munkaerőpiaci integrációs projektben vesz részt és a támogatás ideje alatt igazolás nélkül hiányzik, akkor az ellátás összege – a hiányzás arányában – csökkenthető vagy esetleg teljesen meg is vonható. A nem munkanélküli személyek esetén a nem elvárható magatartás tanúsítása esetén a települési önkormányzat dönthet a segély összegének csökkentéséről.

Érvényesül a szubszidiaritás elve, vagyis a szociális segélyt csak akkor lehet igényelni, ha az összes többi potenciálisan rendelkezésre álló ellátást már kimerítette.

Speciális ellátás jár akkor, ha az ellátást igénylő házastársa (partnere) háztartásbeli.

Az igénylő kötelessége, hogy a háztársát és a 18 éven aluli gyermekét támogatassa.

### *3. A szociális segély megállapítása és összege*

#### *3.1. A szociális segély megállapítása*

A szociális segély megállapításának feltételeit és mértékszabályát központi szinten állapítják meg. Következésképpen a mértékben nincsenek regionális eltérések. A jövedelemvizsgálatnál az igénylőt és a háztartásában élő 18 éven aluli személyt kell figyelembe venni. A vagyonzvizsgálatnál elméletileg mindent figyelembe kell venni, függetlenül azok természetére és eredetére. Kivéve a 10.000 DKK-t (1346 euro) [háztársak esetén az összeg ennek a duplája] meg nem haladó vagyont és a zavartalan lakhatáshoz, munkavégzéshez és tanuláshoz/képzéshez szükséges normális életfeltételek – pl. tudjon dolgozni, tisztálkodni, tanulni stb. – fenntartását szolgáló vagyontárgyakat.

Ezen kívül kimarad a vagyonzvizsgálatból a rokkantsági ellátás (invaliditetsydelse), az üzemi baleset miatt kapott egy összegű kompenzáció és néhány további olyan ellátás, amelyet az illető személy személyes kárpótlásként kapott, illetve a nem vagyoni kártérítésként megítélt összeg.

A segély összegéből – egy bizonyos határon túl (1,38 euro/óra) levonják az aktív foglalkoztatáspolitikai integrációs program keretében végzett munkavégzésből származó keresetet. A letelepedési támogatás (starthelp) támogatásban részesülő személyek esetén a levonás összege magasabb (3,77 euro/óra). A levonásra vonatkozó szabályt havi 160 óra eléréséig kell alkalmazni.

#### *3.2. A folyósított ellátás összege*

Az ellátás összege mindkét ellátási típus – szociális segély és letelepedési támogatás esetén – a következő kategóriák szerint differenciál:

- a) Alapellátás egyedülálló, 25 éven felüli igénylő esetén;
- b) Alapellátás 25 éven felüli és legalább egy gyermeket nevelő személy esetén;
- c) 25 éven aluli személy, aki
  - szüleivel él,
  - önállóan él.
- d) Kiegészítő ellátás.

Kiegészítő ellátást azon 25 éven felüli személyeknek lehet megállapítani, akiknél súlyos többletkiadások jelentkeznek. Az elismert többletkiadások tipikus forrása a családneveléssel, lakásfenntartással stb. kapcsolatos. Ezen kívül kiegészítő ellátás adható még az előre nem látható kockázatokból és nehézségek-ből eredő problémák és kiadások kezelésére is.

Ugyancsak kiegészítő ellátás folyósítható az aktív foglalkoztatáspolitikai program keretében szervezett képzésen résztvevő személyek – képzéssel kapcsolatos – többletkiadásainak a fedezésére.

A családi pótlékot (börnefamíliedydelse) és az egyéb családtámogatási ellátásokat a szociális segélyezésen kívül folyósítják.

*Indexálás:* Az ellátásokat a rögzített korrekciók rátának megfelelően (satsreguleringsprocenten) évente egyszer indexálják.

*Adó és járulékok:* A folyósított ellátások adókötelesek. A szociális segélyezés után a kiegészítő nyugdíjrendszerbe járulékot kell befizetni. A befizetendő összegből 1/3-át fizeti a segélyezett és 2/3-át a lakóközösség. A letelepedési ellátás nem járulékköteles.

## 2. sz. táblázat

### Az ellátások konkrét összegei

#### Példák az ellátás összegére

- a) Alapellátás egyedülálló, 25 éven felüli igénylő esetén: 1100 euro
- b) Alapellátás 25 éven felüli és legalább egy gyermeket nevelő személy esetén 1462 euro
- c) 25 éven aluli személy, aki
  - szüleivel él: 342 euro
  - önállóan él: 709 euro

Megjegyzés: Abban az esetben, ha a 25 éven aluli személynek kell támogatni a szüleit, akkor ezt a személyt a támogatás összegének megállapításakor úgy kell tekinteni, mint aki már betöltötte a 25. életévét.

A családi pótlékot (börnefamíliedydelse) az alábbi összegben és negyedévente folyósítják.

- 0–3 éves korú gyermek: 434 euro
- 3–7 éves korú gyermek: 394 euro
- 7–18 éves korú gyermek: 310 euro

Álljon itt néhány konkrét példa:

1. 25 éven aluli házastársak, akiknek nincs gyerekük: 2201 euro
2. Házastársak egy 10 éves gyermekkel: 3027 euro
3. Kétgyermekes házaspár (8+12): 3131 euro
4. Háromgyermekes házaspár (8++10+12): 3234 euro
5. Egyedülálló szülő egy gyermekkel (10 éves): 1661 euro
6. Kétgyermekes (8+10) egyedülálló személy: 1813 euro

Letelepedési támogatás:

- 25 éven felüli együtt élő személyek: 588 euro
- 25 éven felüli egyedülálló személy: 709 euro
- 25 éven aluli különélő személy: 588 euro
- 25 éven aluli, aki a szülőkkal él együtt: 292 euro
- A gyermeket nevelő családok kiegészítése: 147 euro
- A gyermekét egyedül nevelő személy: 177 euro

*Az ellátások maximuma*

1. Egyedülálló személy esetén a munkanélküli ellátás maximális összegének 60 %-a;
2. Saját gyermeket nevelő család: a munkanélküli ellátás maximális összegének 2 x 80 %;
3. Gyermek nélküli család: a munkanélküli ellátás maximális összegének 2 x 60 %;
4. Az előző házasságból származó egy gyermeket nevelő család: a munkanélküli ellátás maximális összegének 1 x 80 % + 1 x 60 %, ha nincs közös gyerekek az új házasságban: 2 x 80 %.

*4. Egyéb nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások*

A szociális segélyhez a következő fontosabb ellátások kapcsolódnak (kapcsolódó jogok):

*1. Egészségügyi szolgáltatások*

- a) Minden egyes dán állampolgár jogosult egészségügyi ellátásra. Ez állampolgári jog és nem a segélyhez kapcsolódó jog.
- b) Gyógyszer és fogászati kiadásokhoz adható kiegészítő ellátás.

*2. Lakhatási támogatás*

A lakhatási támogatásról rendelkező törvény értelmében a lakhatással és lakásfenntartással kapcsolatban felmerülő extra kiadások fedezésére adható kiegészítés.

*3. Rokkantság*

Speciális munkanélküli ellátást (ledighedsydelse) folyósítanak arra az időszakra, amikor a két rugalmas munkavégzés között munka nélkül marad, valamint a keresőképtelenség időtartamára vagy a munkavégző személy rendes szabadságának az időtartamára. Az ellátással a munkanélküliség, illetve az ideiglenes keresőképtelenség idejére kieső jövedelmet igyekeznek pótolni.

A jogosultsághoz az is szükséges, hogy az igénylő ún. rugalmas munkakörben (flexible job) dolgozzon vagy erre jogot szerezzen. Az ellátás összege a munkanélküli ellátás maximumának a 91 %-a.

*4. Egyéb nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások (különleges élethelyzetben folyósított segélyek)*

- a) Speciális személyes szükségletek kielégítésének a támogatása (pl. egészségügyi többletkiadás, gyermekek gondozásával vagy taníttatásával kapcsolatban felmerülő többletkiadások, jobb lakáskörülmények, utazási költségek (munkahelyi utazásról van szó).

- b) Olyan családok támogatása, ahol a háztartásban 18 éven aluli rokkant gyermeket gondoznak.
- c) Fizikai vagy mentális értelemben vett fogyatékos személyek otthoni ápolásához nyújtott segély.
- d) Azon személyek kieső jövedelmének a pótlása, akik ideiglenesen vagy tartósan beteg személyek gondozását és ápolását végzik.<sup>11</sup>

### *Egyesült Királyság*

#### *1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Nagy-Britanniában a szociális segélyezés egy integrált, államilag finanszírozott rendszer, amely közös jogosultsági feltételekkel és azonos ellátási szinttel működik. Az alap szociális segélyezési ellátásokat központi szintű (országos) jogszabályban határozták meg. A rendszer adminisztrációját is túlnyomó részben központi kormányzati szervek (Szociális Irodák – Benefits Agencies) regionális szervezetei végzik. Az Egyesült Királyság egyes területei között nem találunk diszkrecionalitásból eredő különbségeket a szociális segélyezés alap összegében.<sup>12</sup>

#### *2. A jövedelem-kiegészítés (income support)*

A jövedelem-kiegészítés az 1992-es Szociális Biztonsági Rendszer Igazgatásáról szóló törvény (Social Security Administration Act) és az 1987-es rendelet (Income Support (General) Regulations) szabályozza. Nagy Britanniában alapvetően a jövedelem-kiegészítés jelenti a szociális segélyezést.

Az ellátást adókból finanszírozzák. Az ellátás azon személyeknek nyújtható, akik:

- a) nem teljes munkaidőben dolgoznak. (A vonatkozó jogszabály értelmében nem teljes munkaidőben akkor dolgozik az igénylő, ha a heti munkaideje 16 órát eléri vagy meghaladja. Az igénylő hozzátartozója esetén ez a feltétel úgy módosul, hogy legalább heti 24 órát, vagy annál többet dolgozik.)
- b) nem regisztrált munkanélküliek és
- c) akiknek a jövedelme nem éri el a jogszabályban meghatározott minimum szintet.

Az ellátást olyan személynek folyósítják, aki házastársáról/élettársáról vagy eltartásra szoruló (saját háztartásban élő) kiskorú személyről gondoskodik.

<sup>11</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/denmark](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/denmark)

<sup>12</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147–148. p.



Az ellátás folyósításának nincs időbeli korlátja.

Alapvetően nincs állampolgársági követelmény sem, de az az igénylő, aki az igényérvényesítést megelőző két évben Nagy Britannián kívül lakott át kell esnie egy állampolgársági vizsgálaton, amellyel azt vizsgálják, hogy az illető személy életvitelszerűen Nagy Britanniában lakik-e vagy sem (habitual residence test). Ugyanakkor – függetlenül az előzményektől – az igénylőnek az igény benyújtásakor Nagy Britannia területén kell tartózkodnia.

Főszabály-szerűen a 18 éven felüli személyek igényelhetik a segélyt. Speciális esetben a 16 vagy a 17 éven felüli személyek is igényelhetik.

Az igényérvényesítésnek nem feltétele az aktív/szervezett munkakeresés. Ugyanakkor az igénylőnek és az ellátásban részesülőnek részt kell vennie egy ún. integrációs tréningen, amely az illető társadalmi és munkaerőpiaci beilleszkedését (Measures stimulating social and professional integration) szolgálja.

A munkaképes személy a jövedelem-kiegészítés helyett, az ún. jövedelem-függő ellátásban: munkakeresők pótlékában (jobseeker's allowance) részesül.

Fontos, hogy más ellátással nem lehet együtt folyósítani. Az igénylőnek a jövedelem-kiegészítés igénylésekor az összes egyéb, lehetséges szociális ellátást ki kell merítenie és csak azt követően – amennyiben a rászorultság még fennáll – fordulhat jövedelem-kiegészítésért. A jövedelem-kiegészítéssel a rászorult személy ténylegesen meglévő jövedelmét egészítik ki a megélhetéshez szükséges szintig.

Az átmeneti időre egy kiegészítő ellátásban (interim payment) részesülhet az a személy, aki a rászorult és a többi lehetséges szociális ellátást már kimerítette, de a jövedelem-kiegészítés elbírálása még nem történt meg. Leegyszerűsítve, arra az időre jár ez a kiegészítés, amíg függőben van az igény elbírálása.

## 2.1. A jövedelem-kiegészítés összege

A jövedelem-kiegészítésnél alkalmazott ún. jövedelemlimit differenciált. Összege a következő tényezők alapján változik:

- a) 60 éven aluli személy esetén: 8 000 GBP (12.270 euro) alatti jövedelem;
- b) 60 éven felüli személy esetén: 12.000 GBP (18.405 euro) alatti jövedelem;
- c) Szociális intézetben (residential care or nursing home) lévő személy esetén: 16.000 GBP (24.450 euro).

A rászorultság vizsgálatánál irányadó minimum összeget a kormány központi szinten határozza meg. Nincsenek regionális eltérések.

A jövedelem vizsgálat során az ellátás megállapításánál figyelembe veendő személyi kör: az igénylő plusz a családja. A család fogalmába beleértendő a házastárs/élettárs és a 16 éven aluli (abban az esetben, ha alapképzésben vesz részt 19 éven aluli) eltartott gyermek.

Az igény elbírálásánál figyelembe veendő források: a) általában a jövedelem; b) általában a szociális biztonsági rendszertől kapott ellátások, beleértve a nyugdíj(ka)t is.

Az igény elbírálásakor a következő jövedelemforrásokat figyelmen kívül kell hagyni:

- a) lakástámogatás;
- b) önkormányzati adófizetési kiegészítés (council tax benefit);
- c) nem járulékfizetésen alapuló rokkantsági ellátás.

Megtakarítások értelmezése az igénylésnél:

- a) 60 éven aluli igénylő esetén: 3000 GBP-n (4 601 euro) felüli minden 250 GBP (383 euro) vagy ennek egy részét megtakarításként figyelembe kell venni.
- b) 60 éven felüli igénylő esetén: 6000 GBP-n (9 202 euro) felüli minden 250 GBP (383 euro) vagy ennek egy részét megtakarításként figyelembe kell venni.
- c) Szociális intézetben vagy ápolást nyújtó intézményben elhelyezett személy esetén: 10.000 GBP-n (15.337 euro) felüli minden 250 GBP (383 euro) vagy ennek egy részét megtakarításként figyelembe kell venni.

Pontosabban: a fent megjelölt összegeken felüli megtakarítás arányában a folyósított jövedelem-kiegészítés összegéből heti 1 GBP-t (1.53 euro) le kell vonni.

A folyósított jövedelem-kiegészítés két részből tevődik össze:

- a) egy alapellátásból (personal allowance) és
- b) egy kiegészítésből (premium).

1. Az alapellátás összege a következő:

- a) 25 éven felüli, egyedülálló személy: 53,95 GBP (83 euro);
- b) 18 éven felüli, gyermekét egyedülálló nevelő személy: 53, 95 GBP (83 euro);
- c) 18 éven felüli, gyermekét családban nevelő személyek: 84, 65 GBP (130 euro);
- d) 16 éven felüli eltartott gyermek: 37, 00 GBP (57 euro);
- e) 16–18 év közötti eltartott gyermek: 37, 80 GBP (58 euro).

2. A kiegészítés összege:

- a) Család: 14,75 GBP (23 euro)
- b) Nyugdíjas (öregség):
  - ba) egyedülálló: 44,20 GBP (68 euro)
  - bb) házas/élettársak: 65,15 GBP (100 euro)

c) Rokkant

ca) egyedülálló: 23,00 GBP (35 euro)

cb) házas/élettársak: 32,80 GBP (50 euro)

d) Súlyosan rokkant

da) egyedülálló: 42,25 GBP (65 euro)

db) házas/élettársak:

– csak az egyik rokkant: 42,25 GBP (65 euro)

– mindkettő rokkant: 84,50 GBP (130 euro)

e) Rokkant gyermek: 35,50 GBP (54 euro)

f) Ápolást végző személy: 24,80 GBP (38 euro)

Az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személy évente egyszer – Karácsonykor – egy összegű kiegészítő pótlékban részesül. Ennek az összege: 10 GBP (15 euro)

A jogosultság megállapításánál a családi pótlék (child benefit) összegét, mint családi jövedelemforrást figyelembe kell venni.

Az ellátást évente egyszer, az árszínvonal alakulásának megfelelően valorizálják.

A jövedelem-kiegészítés mentes az adó- és járulékfizetés alól.

### *3. Munkaerőpiaci integrációs programok*

#### *3.1. Egyedülálló szülő(k) munkaerőpiaci visszaintegrálást segítő program.*

Kötelező a személyes tanácsadóval (personal adviser) történő találkozás az olyan gyermekét egyedül nevelő szülő számára (lone parent), akinek a legfiatalabb gyermeke elérte az 5 év három hónapos kort. A kötelező segítségnyújtás célja, hogy a gyermeküket egyedül nevelő szülők minél hamarabb vissza tudjanak illeszkedni a munkaerőpiacra. Eredetileg ezt a jogintézményt azon egyedülálló szülők számára hívták életre, akik jövedelem-kiegészítésben részesültek és a gyermekük betöltötte a 3 éves életkort.

3.2. A jogalkotók mindent megpróbálnak megtenni annak érdekében, hogy az adó- és járulérendszer úgy alakítsák, hogy a munkavégző személy számára ösztönző legyen a segélyezésből kilépni és elsődleges munkajövedelemből eltartani magát. Másképpen fogalmazva meg kell akadályozni, hogy az adó- és járulérendszer visszafogja a munkavállalási kedvet.

3.3. Ugyancsak meglévő intézkedés, hogy a munkaerőpiacon elhelyezkedett egyedülálló szülő esetén a jövedelem-kiegészítést további két hétig folyósítják. Ezzel is segítik a segélyezett pozícióból a munkaerőpiaci pozícióba való átmenetet.

3.4. A fenti logikának megfelelően a lakástámogatás (housing benefit) és a önkormányzati adófizetési kiegészítés (council tax benefit) ellátást a segélyezés megszűnését követő négy hétig továbbra is folyósítják.

#### 4. Kiegészítő ellátások

4.1. A jövedelem-kiegészítésben részesülők jogosultak *egészségügyi ellátás*-ra. Beleértve bizonyos fogászati ellátást, szemüveggel kapcsolatos kiadást, kórházi kezelésre utazás esetén az útiköltség hozzájárulást, valamint a gyermekek 5 éves koráig és a terhes nőknek biztosított ingyenes tej és vitamin ellátást és az ingyenes iskolai étkeztetést is.

4.2. A jövedelem-kiegészítés bizonyos *lakással kapcsolatos kiadások terheit* is igyekszik csökkenteni. Fő szabály, hogy csak olyan többletkiadásokról van szó, amelyet a külön erre a célra létrehozott Lakástámogatási Ellátás (Housing Benefit) nem fedez. Ide sorolják általában a lakbér kiadásokat, bizonyos otthonápolással kapcsolatos költségeket, illetve szociális intézményi ellátás költségeit.<sup>13</sup>

### Finnország

#### 1. A szociális segélyezés intézményrendszere

Finnországban a szociális segélyezés adminisztrációja alapvetően a helyi önkormányzatoknál található, de jól kitapintható az erős központi normaalkotás, amely általános iránymutatások formájában ölt testet. A 90-es évek elejétől kezdve a munkanélküliség egyre fokozatosan emelkedett. Ez olyan hatást váltott ki a rendszerből, hogy egy sor korábban létező központi iránymutatást hatályon kívül helyeztek. Ezzel az intézkedéssel zöld utat szerettek volna adni a nagyobb mértékű egyediesítésnek, rugalmasságnak és az ellátások minél szélesebb körű megjelenésének. Ugyanakkor nem alakult ki egy egységes rendszer. Némely önkormányzatnál azonban még a mai napig is egy nagyon merev, központi anyagi és eljárásjogi szabályok alapján állapítják meg a jogosultságot.

Az ellátás összegét központilag határozzák meg. Földrajzi okok miatt azonban két különböző összegű kategória alakult ki. A két kategória különbsége alapvetően az életszínvonal fenntartásának költségében jelentkezik.<sup>14</sup>

#### 2. Nem járulékfizetésből finanszírozott minimum szociális ellátások (szociális segélyek)

Az ellátás elnevezése: toimeentulotuki. Az ellátásra vonatkozó jogi szabályozást az 1997. december 30-án hatályba lépett Szociális Segélyezésről rendelkező törvény (Social Assistance Act – Laki toimeentulotuesta) tartalmazza.

<sup>13</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/great-britain](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/great-britain)

<sup>14</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 146–147. p.

A szociális segély Finnországban is az utolsó pénzübeli lehetőséget jelenti. Szociális védőháló szerepét tölti be. Az ellátást abban az esetben folyósítják, ha az igénylő személy (vagy család) ideiglenesen, vagy tartósan nem tudja a megélhetéséhez szükséges jövedelmet biztosítani. Az ellátás alanyi jogon jár.

Az ellátás folyósításának nincs felső határa. Az ellátás megállapításánál nem releváns tényező az állampolgárság. Minden az ország területén jogszerűen tartózkodó személy jogosult szociális segélyre.

Alapvetően nincs életkori korlátozás, ugyanakkor a gyakorlatban nagyon ritkán állapítanak meg szociális segélyt 18 éven aluli személy számára. Ennek az a magyarázata, hogy a 18 éven aluli gyermek főszabály-szerűen eltartott és tartásáról a családjának kell gondoskodnia. A szülők jogszabály erejénél fogva fennálló kötelezettsége a gyermekeik erkölcsi és anyagi támogatása.

Mielőtt a szociális segélyezés igénylésére, illetve megállapítására sor kerülhetne minden személynek kötelessége, hogy gondoskodjon a saját maga és közvetlen hozzátartozóiról. Ezen kívül ugyancsak előírt kötelezettség, hogy az igénylő – amennyiben egészségi állapota ezt lehetővé teszi – folyamatosan keressen munkát.

A szociális segély szubszidiárius jellegű ellátás. Az igénylőnek csak akkor folyamodhat segélyért, ha az összes többi szociális ellátást mér igényelte vagy azt kimerítette.

Az ellátás összegét jogszabályban rögzítik. Országos szinten állapítják meg, de regionális eltérés lehetséges.

A rászorultság megállapításánál figyelembe veszik az igénylő és családjának összes jövedelmét és vagyonát. Ez alól a szabály alól néhány kivétel található. Például a család havi bevételeinek 20 %-áig (maximum: 100 euro) nem kell figyelembe venni az igénylő jövedelmét.

Az ellátások folyósítása az alábbi kategóriák szerint differenciál:

- a) egyedülálló személy;
- b) házastárs;
- c) 17 éven felüli személy, aki a szüleivel él együtt;
  - 0–9 éves korú gyermek;
  - 10–17 éves korú gyermek.

Bizonyos kockázatok/kiadások esetén kiegészítő segélyt lehet megállapítani. Ilyen eset például a normális lakásfenntartással kapcsolatos költségek/kiadások, vagy indokolt egészségügyi kiadások, vagy gyermekgondozással kapcsolatosan felmerült díjak (bölcsőde, óvoda stb.) és már esszenciálisnak minősíthető kiadások, amelyeket maximum azok 93 %-áig lehet támogatni.

A szociális segélyre való rászorultság megállapításánál a családi pótlék összegét beszámítják a család jövedelmébe.

A szociális segély összegét évente egyszer az állami nyugdíj indexáláshoz igazodva valorizálják. Az ellátás nem adóköteles és társadalombiztosítási járulékot sem kell fizetni az összegből.

Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök: A szociális segélyezésről szóló törvény elsősorban a tartós munkanélküliek és a fiatal segélyezették számára dolgozott ki aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket.

### 3. Társult jogosultságok

a) Az egészségügyi szolgáltatás minden az ország területén jogszerűen tartózkodó személyt megillet. Ez nem járulékos vagy származékos jogon jár. Ugyanakkor a szociális segélyezés összegének kialakításakor figyelembe veszik a szubsztanciális egészségügyi kiadásokkal járó többletterheket.

b) A szociális segélytől elkülönülten létezik a lakhatási támogatás. Bizonyos esetekben a lakhatással kapcsolatos kiadásokat ugyancsak figyelembe veszik a szociális segély összegének a megállapításakor.

Minden alacsony jövedelmű személy/háztartás – kivéve a diákokat és a nyugdíjasokat, mert nekik külön speciális rendszer folyósítja az ellátás – jogosult lakástámogatásra.<sup>15</sup>

## Franciaország

### 1. A szociális segélyezés intézményrendszere

Franciaországban a szociális segélyt Revenue Minimum d'Insertation-nak (rövidítve: RMI) nevezik. Jogforrása a Code de l'action sociale et de la famille 262-1 cikkelyétől kezdődik. A szociális segélyt központilag szabályozzák és leginkább központi költségvetésből finanszírozzák. Bizonyos speciális helyzetben lévő (pl. rokkant stb.) és szociálisan rászoruló személyek számára léteznek ún. kiegészítő programok. Ezeket részben járulékokból finanszírozzák és a helyi önkormányzatok végzik az igazgatási feladatokat. Elméletileg az ellátások odaítélésénél nem érvényesül a diszkrecionalitás elve. Az ellátások összege nem változik önkormányzatonként. Az ellátások összege csak a tengerentúli területeken tér el.<sup>16</sup>

### 2. Általános jellemzők

A szociális segélyezési rendszer alapvető célja, hogy a rászorult személyek számára biztosítson egy a megélhetéshez elegendő minimum ellátást, valamint ezzel is elősegítse a rászoruló személy szakmai és társadalmi visszailleszkedését. A szociális segély munkaképes korú személyeknek folyósítható.

<sup>15</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/finland](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/finland)

<sup>16</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147. p.

Ugyanakkor a konkrét ellátás összege az egyén körülményeitől függően változó. A család körülményeitől – együtt élő házastársak, egyedül élő személy, gyermek vagy felnőtt, 25 év alatti eltartott személy stb. – függ.

## 2.1. Általános jogosultsági feltételek

Az ellátás folyósításának tartama alapvetően három hónap, ami maximum egy évig kiterjeszthető. Francia állampolgárok és azon külföldi személyek jogosultak, akik legalisan, tartózkodási engedély birtokában huzamosan tartózkodnak Franciaországban. Alapvetően a 25 éven felüli személyeknek folyósítható, de 25 év alatt is jár, ha az igénylő kiskorú gyermekről gondoskodik. A terhes nőnek, a még meg nem született gyermeke alapján is megállapítható.

Az ellátás megállapításához és folyósításához az kell, hogy a jogosult személy folyamatosan álljon készen arra, hogy a felajánlott aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök valamelyikébe bekapcsolódjon vagy – gyermekes személyeket leszámítva – munkát vállaljon. Erre vonatkozóan a folyósító szerv és az igénylő között létrejön egy ún. integrációs szerződés. Ez arról rendelkezik, hogy az ellátásban részesülő személy köteles részt venni a Helyi Integrációs Bizottság (Commission Locale d'Insertation, CLI) által szervezett társadalmi integrációs programokban.

A folyósított ellátás visszakövetelése: *A jogalap nélkül vagy tévesen folyósított ellátást vissza lehet követelni vagy a később kifizetésre kerülő ellátásból le lehet vonni. Ugyancsak visszakövetelhető az elhunyt igénylő hagyatékából.*

## 2.2. A rászorultsági (szegénységi) küszöb

A rászorultsági küszöböt országos szinten jogszabály határozza meg. Nincsenek regionális különbségek. A rászorultság megállapításánál az azonos háztartásban élő személyeket (házastárs vagy élettárs, 25 éven aluli eltartott személy) veszik figyelembe.

Minden külső jövedelmet – beleértve a családi pótlékot is – és vagyont figyelembe kell venni. A lakástámogatás összege egy meghatározott plafonig beleszámít a család jövedelem forrásába. Amennyiben a kapott lakástámogatás a fenti plafonértékeknél kevesebb, akkor ilyenkor a ténylegesen folyósított ellátás összegét veszik figyelembe. A vizsgálat kiterjed a munkajövedelemre, az ingó és ingatlan vagyonra, bizonyos szociális ellátásokra, amelyet valamely speciális szociális krízishelyzet megoldása érdekében folyósítanak stb.

## 2.3. A szociális segély összege

A garantált RMI ellátás összege egyedülálló személy esetén ez megegyezik az alapösszeggel.

Az alapösszeg a következő tényezők hatására az alábbiak szerint emelkedik:

- a) 50 %-kal a családban lévő további első személy – beleértve a gyermekeket is – esetén;
- b) 30 %-kal a családban lévő második és harmadik személy – beleértve a gyermekeket is – után;
- c) 40 %-kal a családban lévő, a harmadik személyen felüli minden személy – beleértve a gyermekeket is – után. Az élettárs (cohabitant) és az együttélő partnert (partner) nem lehet figyelembe venni.

Az ellátás összege konkrét számokban:

Egyedülálló személy: 411,70 euro

Háztartás, amelyben nincs gyermek: 617,55 euro

Egy gyermeket egyedül nevelő szülő: 617,55 euro

Két gyermeket egyedül nevelő szülő: 741,06 euro

Egy gyermeket nevelő család: 741,06 euro

Két gyermeket nevelő család: 864,57 euro

Három gyermeket nevelő család: 1029,25 euro

Egyedülálló személy esetén a minimum szociális segély (RMI) 12 %-a

Két személy esetén a minimum szociális segély (RMI) 16 %-a

Három személy esetén a minimum szociális segély (RMI) 16,5 %-a

Indexálás: *Indexálásra évente egyszer kerül sor. Az értékmegőrzés alapja a vásárlói árindex változása.*

Adó és társadalombiztosítási járulékok: *A fentiekben tárgyalt szociális ellátások – minimum szociális ellátás, családtámogatási ellátások és a lakástámogatás – adó- és járulékkimentesek.*

## 2.4. Az RMI társult jogosultságai

- a) *Egészségügyi szolgáltatás:* Az ellátásban részesülők jogosultak egészségügyi szolgáltatások igénylésére, mind az általános, mind a speciális alap- és kiegészítő egészségügyi rendszerekben (Couverture Maladie Universelle, CMU) nyújtott szolgáltatásokra.
- b) *Lakástámogatás:* Minden RMI segélyben részesülőnek joga van szociális bérlakás támogatást (allocation logement social) igényelni.

## 3. Egyéb nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások

### 3.1. Az időskor esetére járó egyéb nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások

E körben a) *speciális pótlék* (allocation spéciale) és b) *kiegészítő pótlék* (allocation supplémentaire) folyósítható.



- a) A speciális pótlék annak a 65. életévét betöltött (rokkant személy esetén 60. életév) személynek jár, akinek a rendelkezésre álló anyagi forrásai alatta maradnak egy meghatározott összegnek és semmilyen öregségi nyugellátásra sem jogosult.
- b) A *kiegészítő pótlék* annak a speciális pótlékban (allocation spéciale) részesülő személynek jár, akinek a jövedelme a meghatározott jövedelmi plafon alatt van.

A speciális pótlék összege évi 2 849,84 euro.

A kiegészítő pótlék összege egyedülálló személy esetén 4 085,16 euro.

A kiegészítő pótlék összege együtt élő párok (házastársak, stb.) esetén 6 741,12 euro.

### 3.2. A rokkantságra tekintettel nyújtott egyéb nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások

Rokkant felnőtteknek jár ellátás (allocation aux adultes handicapés, AAH). Az ellátás megállapításánál differenciálnak. Az ellátásra az a 20–60 év közötti személy jogosult, aki munkaképességének legalább 80 %-át tartósan elveszítette és ennek eredményeként képtelen munkát találni és jövedelme egy meghatározott összeget (plafon) nem halad meg. Az ellátás összege havi 577,92 euro.

### 3.3. Egyéb minimum ellátások

a) Integrációs pótlék (allocation d'insertion). A munkaerőpiacon munkát kereső személyek meghatározott csoportja számára kialakított jövedelemvizsgálaton alapuló fix összegű ellátás. Az összege napi 9,55 euro.

b) Egyedülálló szülő pótléka (allocation de parent isolé, API): Az ellátás az egyedülálló terhes nőnek vagy a gyermekét egyedül nevelő személynek jár. Az ellátás jövedelemvizsgálaton alapul és differenciált. A még gyermekkel nem rendelkező egyedülálló terhes nőnek havi 521,52 euro jár. Amennyiben van eltartott gyermeke, akkor ez az összeg gyermekenként havi 173,83 euro-val növekszik.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/france](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/france)

## *Görögország*

### *1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Görögországban nem létezik egy általános, átfogó szociális segélyezési rendszer. Helyette több speciális segélyezési program funkcionál, amelyek adminisztratív működési összképét tekintve meglehetősen fragmentáltak.

Nincs közös (általánosan érvényesülő) jogosultsági feltételrendszer. A szociálpolitika alakítását túlnyomó részben a központi kormányzat végzi. A szociális segélyezési programok végrehajtásáért regionális szinten a prefektúrák a felelősek.<sup>18</sup>

### *2. Szociális segély általános szabályai*

A fenti kijelentés ellenére találkozunk ugyan a görög szociális jogban néhány nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátással. Ezek a következők: *a)* munkanélküli ellátás az először munkát kereső személyek és a hazatelepülők bizonyos kategóriái számára; *b)* fix összegű ellátás azoknak a gyermekeknek, akik nem családban nőnek fel; *c)* fix összegű ellátás a hazatelepülő személyeknek; *d)* súlyos szociális krízishelyzetekben lévő személyek segítése; *e)* jövedelem nélküli anyák támogatása (fix összegű anyasági segély); *f)* fix összegű lakástámogatás; *g)* korábban külföldre menekült görögök leszármazottjai számára nyújtott, jövedelemvizsgálaton alapuló segély (Kelet-Európából, Egyiptomból, Albániából stb.); *h)* a hazatérő görög emigránsoknak folyósított családi pótlék; *i)* fix összegű ellátás a gyerekeiket egyedül nevelő felnőtteknek és *j)* a rokkant személyeknek járó fűtési segély. Ezeken kívül nincs más járulékfizetés nélkül folyósított ellátás.<sup>19</sup>

## *Hollandia*

### *1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Hollandiában a szociálpolitika alakítása és a szociális segélyezésre vonatkozó normaalkotás a központi állam kezében van. A végrehajtásért a helyi önkormányzatok szociális irodái felelnek. A szociális segélyek összegét központi szinten határozzák meg. Az ellátások kalkulálásánál a mindenkor nettó minimálbért veszik figyelembe. Az 1996-ban elfogadott szabályozás szélesebb körű diszkrecionális jogkört engedélyez.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147. p.

<sup>19</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/greece](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/greece)

<sup>20</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 146. p.

## 2. Általános járulékfizetés nélküli minimum ellátás

### 2.1. Általános jogosultsági feltételek

Az ellátás elnevezése: algemene bijstand. Az ellátásra vonatkozó jogi szabályozást a Szociális Segélyről rendelkező törvény tartalmazza (National Social Assistance Act – Algemene bijstandswet, Abw).

Az ellátás keretében olyan Hollandia területén tartózkodó személyeknek folyósítanak pénzügyi támogatást, akik önhibájukon kívül nem vagy csak nem megfelelő szinten képesek saját maguk és/vagy családjuk fenntartásáról gondoskodni vagy egy ilyen helyzet bekövetkezése reálisan fenyegeti őket. Az ellátás keretében folyósított ellátásnak a megélhetéshez alapvetően szükséges kiadásokat kell fedeznie. Az ellátás segítségével az elérendő cél, hogy a jogosult személy fedezni tudja a megélhetéséhez szükséges kiadásokat. Az országos szinten meghatározott ellátáson kívül a helyi önkormányzatok saját hatáskörükben gondoskodhatnak kiegészítő ellátásokról.

Az ellátás alanyi jogon jár. Az ellátás megállapításánál a háztartást, illetve a háztartásban élők számát kell alapul venni. Az együtt élő személyek vonatkozásában indifferens a családi állapot (lehetnek házasok, élettársak) és az együtt élők neme sem számít. Az ellátásért egyidejűleg azonban egy háztartásból csak egy személy folyamodhat. Kérésre a megállapított ellátás a két együtt élő családtag között egyenlő arányban megosztható. Az ellátás határozatlan ideig folyósítható.

Az ellátást 18 éves kortól lehet igényelni. Az igényeket elbíráló szerv a 21 vagy 22 éves igénylőknek alacsonyabb összegű ellátást nyújt, ha felmerül annak a gyanúja, hogy a teljes összegű ellátás hátrányosan befolyásolja az ellátottak munkavállalási kedvét. A 65 éven felüli igénylők esetén az ellátás összege megegyezik az öregségi nyugdíjminimummal. A 21 éven aluli személyek esetén az ellátás összege a családi pótlék összegéhez igazodik. Amennyiben ez az összeg nem fedezi a fiatal igénylő(k) megélhetéséhez szükséges összeget, akkor a szülők kötelessége, hogy gondoskodjanak róluk. Amennyiben a szülők nincsenek abban az anyagi helyzetben, hogy segítsenek, akkor egy elkülönített speciális segélyezési rendszerből kiegészítő ellátás fizetésére kerülhet sor.

Az ellátásban részesülő személynek minden tőle telhetőt meg kell tennie annak érdekében, hogy minél hamarabb visszakerüljön a munkaerőpiacra. Ennek keretében intenzíven munkát kell keresnie, a munkaügyi központ által felajánlott megfelelő állást el kell fogadnia és regisztráltatnia kell magát a munkaügyi központnál. Arra is törekedni kell, hogy az ellátásban részesülő munkanélküli személlyel együtt élő munkanélküli házastárs, élettárs stb. is mindent megtegyen annak érdekében, hogy munkát kapjon. Természetesen a munkakeresés és munkavállalás nem mindenek feletti kérdés, hiszen az egészségügyi és szociális körülményeket, feltételeket minden esetben figyelembe kell venni. Például abban az esetben, ha az ellátásban részesülő személy saját háztartásá-

ban egy vagy több öt éven aluli gyermekről gondoskodik, akkor nem áll fenn a munkakeresési kötelezettség. Amennyiben a gyermek(ek) már betöltötték az ötödik életévüket, akkor minden esetben konkrétan, az eset összes körülményeit figyelembe véve kell elbírálni az igényt.

A másik kivételt a bizonyos életkort betöltött munkanélküliek jelentik. A jogosultság megszerzéséhez – 1999-ben – azoknak a munkanélkülieknek nem kellett már intenzíven állást keresniük, akik betöltötték az 57,5 életévüket. A mentesítés azt jelenti, hogy a fenti életkort betöltött munkanélküli már nem köteles megjelenni munkavállalási célú interjún, de nem változik az a kötelezettsége, hogy a felajánlott és számára megfelelő munkát el kell fogadnia és a munkaügyi központnál is regisztráltatnia kell magát.

Amennyiben az igénylő egyetlen munkavállalási erőfeszítése sem jár sikerrel, akkor a munkaügyi központ segít munkát találni vagy abban, hogy valamilyen képzésbe beléphessen. Amennyiben az ellátásban részesülő személy nem működik együtt (együttműködési kötelezettség) a munkaügyi központtal vagy a szociális segélyt folyósító szervvel, akkor a folyósító szerv szankciókat szabhat ki. Ennek értelmében csökkentheti vagy teljes mértékben megvonhatja az ellátást.

A szociális segélyt a szubszidiaritás jellemzi, vagyis a szociális védőháló utolsó eleme, amit akkor folyósítanak, ha az igénylő már minden más lehetőséget kimerítette. Ugyanakkor a szociális segélyezés logikájához tartozik az is, hogy amennyiben az igénylő saját jövedelme nem éri el a segélyezésnél figyelembe vett jövedelmi szintet (jövedelmi limit, pl. Magyarországon ez az öregségi nyugdíjminimum), akkor a meglévő munkajövedelmet vagy egyéb szociális ellátás(oka)t a segéllyel eddig a szintig ki lehet egészíteni.

## 2.2. A szociális segély összege

Hollandiában a szociális segélyezés finansziális alapjának a 80 %-át központi kormányzati pénzekből finanszírozzák.

a) *A szociális segély minimum összegének meghatározása:* A Szociális Segélyezésről rendelkező törvény, országos szinten határozza meg a szociális segélyezés összegét. Ez a standard összeg alapvetően a nettó minimálbérhez kapcsolódik. A különböző családi állapotú személyeknek járó differenciált összegeket ugyancsak a szociális segélyezésről szóló törvény határozza meg. Ugyanakkor feljogosítja a helyi önkormányzatokat, hogy maximum a nettó minimálbér 20 %-áig többlet segélyt fizethetnek azon igénylőknek, akik egyedül élnek, tehát senkivel nem tudják megosztani a lakhatással járó költségeiket.

Az ellátás elbírálásánál az igénylővel együtt élő partnert és a 18 éven aluli gyermekeket kell figyelembe venni.

Az igény elbírálásánál minden jövedelmet – tekintet nélkül azok eredetére és természetére – figyelembe kell venni. Ugyanakkor van egy meghatározott ösz-

szeg, amely alatti jövedelmet nem kell figyelembe venni. Házastársak vagy együtt élő társak esetén ez az összeg 9950 euro, míg egyedül élő személy esetén 4975 euro.

## *b) Az ellátások konkrét összege*

### *1. Standard összegek*

A 21 és 65 év közötti házastársak és az együtt élő személyek – függetlenül az együttélés családjogi státusára és az együtt élő személyek nemére – részére a segély összege megegyezik a mindenkori nettó minimálbér 100 %-ával.

A 21–65 éves egyedülálló szülő esetén az összeg a mindenkori minimálbér 70 %-a.

Egyedülálló személy esetén az összeg a mindenkori minimálbér 50 %-a.

Az ellátások konkrét havi, nettó összegei (a családi pótlék nélkül) a 21–65 éves igénylők esetén:

- Házastársak/élettársak gyermekkel vagy gyermek nélkül: 1081,06 euro
- Egyedülálló szülő: 756,74 euro
- Egyedülálló személy: 540,54 euro

A fenti összegeken kívül egy ún. vakációs kiegészítést (holiday allowance) is folyósítanak. Ez a fenti összegek 8 %-a.

Az egyedülálló szülő és az egyedülálló személy a lakóhelye szerint illetékes önkormányzattól a fentiekén kívül még kiegészítő pótlékban (local allowance) is részesülhet. Ennek az összege max. 216,21 euro lehet.

A standard ellátás a családnagyságtól függően aritmetikusan változnak.

Egyedülálló személy esetén: a standard összeg 100 %-a.

Ha a családban van egy másik felnőtt is: standard összeg + 100 %.

A családban nevelt első gyermek után: + 14 %

A családban nevelt második gyermek után: + 19 %

A családban nevelt harmadik gyermek után: + 19 %

### *2. Eltérés a standard összegektől*

Ebben a vonatkozásban az egyedülálló szülő, illetve az egyedülálló személy esetén azt kell vizsgálni, hogy a lakhatással kapcsolatos költséget teljes egészében saját maga viseli vagy megosztja valakivel. Abban az esetben, ha senkivel nem osztja meg vagy csak részben osztja meg, akkor a helyi önkormányzat az alap segélyezést – maximum a nettó minimálbér 20 %-ával – kiegészítheti. Ez a szabály minden segélyezett személyre vonatkozik, ha a lakhatással kapcsolatos költségeit nem tudja mással megosztani.

A fent tárgyalt alap segélyen és a lakhatás költségeire tekintettel folyósítható kiegészítő segélyen kívül van még egy speciális segély (bijzondere bijstand). Ezt abban az esetben lehet folyósítani, ha az igénylő családnál valami rendkívüli körülmény következett be és erre tekintettel szeretne további (többlet) segélyt igényelni. Az ellátás felhasználható például iskolai tanulmányi kirándulások finanszírozására, vagy hűtőgép vásárlására, vagy rendkívüli rezszi kiadások fedezésére, szükséges lakberendezési tárgyak vásárlása stb.

A családi pótlék a szociális segélyen felül – azzal együtt is – jár.

Az ellátás összegét évente kétszer – január 1. és július 1. – indexálják. Az indexálásnál a munkabérek (contract-wages) átlagos növekedését veszik alapul. Az ellátás adó- és járulékköteles.

### *3. Más, nem járulékfizetésből finanszírozott minimum ellátások*

#### *3.1. Az öregségre tekintettel folyósított segélyezési típusú ellátások*

Ilyen típusú ellátás nem létezik a holland szociális jogban. A rászoruló idős személyekre is az öregségi nyugdíjrendszer szabályozása (Algemene Ouderdomswet, AOW) vonatkozik.

#### *3.2. A rokkantság esetére megállapítható nem járulékfizetésből finanszírozott minimum ellátások*

Erre vonatkozóan a Kiegészítő Ellátásokról rendelkező törvény (Supplementary Benefit Act – Toeslagenwet, TW) tartalmaz előírásokat.

Három olyan speciális rokkantsági nyugellátás létezik, amelyet szükség esetén kiegészítenek a szociális segélyezési küszöbig. A három ellátás a következő:

- a) Fiatal Személyek Rokkantsági Nyugdíja (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, Wajong)
- b) Önfoglalkoztatók Rokkantsági Nyugdíja (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, WAZ)
- c) Rokkantsági Nyugellátásról szóló törvény (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, WAO) hatálya alá tartozó személyek

Abban az esetben jár kiegészítés, ha a fent megnevezett három ellátás bármelyikében a folyósított ellátás összege alacsonyabb, mint a szociális minimum.

A következő személyek nem jogosultak kiegészítésre:

- 1. 21 év alatti nőtlen/hajadon személy, aki a szülei háztartásában él.

2. Az 1971. december 31. után született személy, aki házastársával/élettársával együtt él és akinek saját háztartásában nincs egyetlen 12 éven aluli gyermeke sem.

A kiegészítő ellátás összege: fő szabály, hogy a kiegészítést a mindenkori minimálbér összegéig lehet folyósítani. (A rokkantsági ellátás és a minimálbér közötti különbözet lehet a kiegészítő ellátás összege.)

### 3.3. Egyéb nem járulékfizetésből finanszírozott minimum ellátások

#### a) Munkanélküliek kiegészítő segélye

Azon munkanélküli személyek, akik munkanélküli ellátásban részesülnek, de a szociális segélyezésben meghatározott jövedelmi szintet (rászorultsági szint) nem érik el. Az ellátással ezt a hiányzó összeget pótolják.

b) Időskorú vagy részlegesen rokkant munkanélküli személy részére folyósított ellátás. Az ellátás összege a garantált minimumjövedelemmel egyezik meg. Jogosult:

- minden munkanélküli személy, aki 50–57,5 életév között van és jogosult a korábbi jövedelemhez igazodó munkanélküli ellátásra;
- minden 57,5 éven felüli munkanélküli személy, aki megfelel a munkanélküli ellátásról rendelkező törvényben előírt 26 hét előzetes hozzájárulás megfizette;
- minden munkanélküli személy, aki részlegesen rokkant és rokkantsági ellátásban részesül, illetve ezen kívül a munkanélküli biztosításról szóló törvényben szabályozott jövedelemfüggő munkanélküli ellátásban részesül;
- azon személyek, akik a 17. életévük betöltésekor is már rokkantak voltak és a rokkant ellátás kevesebb, mint 80 %-át kapják.

### 4. *Önfoglalkoztatók számára nyújtott minimum ellátás*

Az ellátásra jogosult az az önfoglalkoztató személy, aki az önfoglalkoztatók számára rendelt minimum jövedelemszintnél (évi 20.672 euro) alacsonyabb összegű jövedelemmel rendelkezik és aki arra kényszerül, hogy a vállalkozási, illetve üzleti tevékenységét befejezze. Az ellátás csak abban az esetben folyósítható, ha az igénylő bizonyítja, hogy a jövedelme az igénylést megelőző három évben sem érte el az önfoglalkoztató személyek számára kialakított minimum jövedelmet és a közeli jövőben sem valószínű, hogy elérné vagy meghaladná azt. További feltétel, hogy az igénylőnek az igénylést megelőzően legalább 10 éven keresztül kellett munkavégzési tevékenységét folytatnia. Ebből 7 év lehet munkaviszony, de legalább 3 évet egyéni vállalkozóként kell eltöltenie.

A 65 éven aluli részlegesen rokkant önfoglalkoztató is jogosult lehet, aki rokkantsága miatt kényszerült a vállalkozásának vagy üzleti tevékenységének a feladására. További jogosultsági feltétel, hogy az igénylő a rokkantsági ellátás

80 %-ánál kevesebb ellátásban részesüljön. Továbbá az igénylőnek az igénylést megelőzően legalább 3 éven keresztül kell vállalkozási tevékenységet folytatnia.<sup>21</sup>

## *Írország*

### *1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Írországban a minden szociális segélyezésre vonatkozó jogszabályt központi szinten hoznak. Ugyanakkor a végrehajtásban a helyi önkormányzatoknak limitált diszkrecionális jogkörük van. Az ellátások összegét központi szinten (Parlament) határozzák meg.<sup>22</sup>

### *2. Általános jellemzők*

Kiegészítő Szociális Pótlék (Supplementary Welfare Allowance). Az 1993-as Social Welfare Act szabályozza. A kiegészítő szociális pótlék azoknak a személyeknek nyújt heti rendszerességgel ellátást, akik egyáltalán nem, vagy nem elegendő mértékben rendelkeznek a megélhetéshez szükséges javakkal. Ezen kívül rendkívüli szociális krízishelyzetekben fix összegű kiegészítő segélyt lehet igényelni.

Az a személy, aki az általános jogosultsági feltételeknek megfelel jogosult a heti alapellátásra. Lakbérkiegészítés címén diszkrecionális alapon további fix összegű ellátás vagy heti kiegészítés folyósítható.

Az ellátás folyósításának nincs időbeli felső határa. Állampolgárok, menekültek, hontalan személyek és minden olyan személy – függetlenül az állampolgárságától – jogosult rá, aki jogszerűen tartózkodik az ország területén.

A jogosultság feltétele az ország területén való tényleges tartózkodás. Alap esetben 18 éven felüli személyek számára folyósítható.

Munkanélküli személyek a kiegészítő szociális pótlékon (supplementary welfare allowance) kívül külön munkanélküli ellátásra jogosultak.

Jogosultsági előfeltétel, hogy az igénylő kimerítsen minden egyéb szociális ellátási jogosultságot. Ugyanakkor, ha más szociális ellátás folyósítása mellett az igénylő rászorultsága továbbra is megállapítható, akkor a kiegészítő szociális pótlék – az egyéb szociális ellátás folyósításával egyidejűleg – részben vagy teljes mértékben folyósítható. A szóban forgó ellátást közbelső ellátásként is lehet folyósítani arra az időszakra, amikor valamely más szociális ellátás folyósítását ideiglenesen felfüggesztik.

<sup>21</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/netherland](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/netherland)

<sup>22</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147. p.



Az ellátás nem folyósítható olyan személyeknek, akik teljes állásban dolgoznak vagy nappali tagozaton tanulnak.

### *3. A garantált minimum ellátás összege*

Az ellátás minimumát a kormány jogszabályban rögzíti. Az ellátás összege országos szinten, központilag kerül meghatározásra. Nem találhatók regionális különbségek. A helyi közösség szociális ügyintézője (local community welfare officer) bizonyos egyedi esetekben rendelkezik némi diszkrecionális jogosultsággal, különösen akkor, ha az igénylőnél valamilyen speciális körülmények vannak, illetve speciális szüksége van.

Az ellátás megállapításánál egy háztartásnak az igénylőt és az általa eltartott személyeket tekintik.

A rászorultság vizsgálatánál az igénylő minden készpénz jövedelmét – beleértve a más szociális ellátásokat is –, befektetéseit és megtakarításait, valamint vagyontárgyait – beleértve az ingó és ingatlan vagyont, kivéve azt a lakóházat amelyben lakik – figyelembe kell venni.<sup>23</sup>

## *Luxemburg*

### *1. A járulékfizetéstől nem függő szociális ellátások*

#### *1.1. Általános jellemzők*

A járulékfizetéstől nem függő szociális ellátások közül a leggyakrabban előforduló ellátás a garantált minimum jövedelem (Revenu Minimum Garanti). A garantált minimum jövedelem ellátást egy 1999. április 29-én kelt törvény szabályozza Luxemburgban. A törvény megalkotása mögött a legfontosabb cél a kirekesztés elleni fellépés volt. A törvény filozófiája értelmében mindenkinek biztosítani kell egy olyan tisztességes megélhetési szintet (jövedelmet), amely lehetővé teszi a társadalomba való beintegrálódását. Az ellátás nem diszkrecionális alapon jár. Minden személynek alanyi joga van rá. Ugyanakkor az összege differenciált.

Az ellátás határozatlan ideig folyósítható. Az ellátás minden személynek – állampolgárságától függetlenül – jár, aki az elmúlt 20 évből legalább 5 évet legalisan Luxemburg területén lakott. Ez a feltétel nem vonatkozik az EU és az EGT tagállamok polgáira, valamint a menekültekre.

Az ellátást fő szabályszerűen a 25. életévét betöltött személyek számára folyósítják. Kivételes személyi kör, mint például a munkaképtelenek, vagy gyermekükről, illetve rokkant hozzátartozójáról gondoskodó személyek.

---

<sup>23</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/ireland](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/ireland)

Az ellátás igénylésekor az igénylőnek bizonyítania kell, hogy minden tőle elvárhatót megtett annak érdekében, hogy a munkaerőpiacon elhelyezkedjen.

Az ellátás nem folyósítható a szociális segélyezéssel és a tartásdíjjal együtt.

Az igénylő akkor sem részesülhet ellátásban, ha bizonyítható, hogy szabad akaratából és elhatározásával – minden méltányolható indok nélkül – csökkentette a munkavégzését (pl. önkéntesen rész munkaidővé alakított jogviszony stb.).

## 1.2. A segély összege

A garantált minimum jövedelem (guaranteed minimum) összegét országos szinten, a mindenkori ún. szociális minimálbér (salaire social minimum) és az öregségi nyugdíjminimum figyelembe vételével alakítják ki.

Az ellátás iránti igény elbírálásakor az ún. „de facto” vagyis ténylegesen együtt élő és közös bevételi forrásból gazdálkodó családtagokat (személyeket) – amennyiben nem igazolják, hogy máshol élnek – kell figyelembe venni. Az adott pillanatban együtt élő személyek összességét figyelembe kell venni.

A jogosultság megállapításakor a következő jövedelmeket kell figyelembe venni:

- a) az összes bruttó bevételt;
- b) vagyont;
- c) tulajdonból származó bevételeket;
- d) kiegészítő szociális biztonsági ellátásokat, kivéve a családi pótlékot (family allowance), gyermekgondozási támogatást (maternity benefits) és az ápolási támogatást (long-term care benefits).

A garantált jövedelem (guaranteed amounts) konkrét összegei

Egyedülálló személy esetén: 974,97 euro

Gyermektelen családok: 1 462,49 euro

Egy 10 éven aluli gyermekkel rendelkező család: 1 551,21 euro

Két 10–12 éves korú gyermekkel rendelkező család: 1 639,93 euro

Három (8, 10 és 12 éves korú gyermekek) gyermekes család: 1 728,65 euro

Egygyermekes (10 éves) egyedülálló személy: 1 063,69 euro

Kétgyermekes (10/12 éves) egyedülálló személy: 1 152,42 euro

Az ellátások indexálását a vásárlói árindex változásához igazítják. Az ellátások adó- és járulékkötelesek.

## 2. A munkaerőpiaci beilleszkedést elősegítő támogatás

Integrációs pótléknak (indemnité d'insertion) nevezik azt az ellátást, amelyet akkor folyósítanak, ha az ellátásban részesülő személy egy ún. integrációs szerződést (contrat d'insertion) ír alá. Ebben arra vállal kötelezettséget, hogy részt

vesz az integrációs célú aktív foglalkoztatáspolitikai programokban és elfogadja a munkaügyi központ által felajánlott álláslehetőséget.

### 3. Kiegészítő ellátások (*associated rights*)

a) Jogot szereznek a betegbiztosítás keretében nyújtott ellátásokra.

b) Lakástámogatás: a lakástámogatás összege a lakbér és a garantált minimum jövedelem 10 %-a közötti különbség lehet. Maximum: 123,95 euro.<sup>24</sup>

## Németország

### 1. A szociális segélyezés intézményrendszerei

Németországban, amint a munkavállaló munkába áll, a munkáltató köteles a munkavállalót a társadalombiztosítási intézményekhez bejelenteni. A munkavállaló nevét bejegyzik a betegbiztosító irodánál, amely bejelenti a munkavállalót a nyugdíjbiztosítónál és a munkanélküli biztosító intézménynél. A munkavállaló regisztrációs számot kap, amely alapján a társadalombiztosító nyilvántartja a biztosítási időszakokat és fizetéseket. Ezen időszakok alapján kell a járulékokat befizetni. A nyugdíjbiztosító társadalombiztosítási kártyát küld a munkavállalónak, amelyet a munkáltatónak kell átadni. Ha a munkaviszony megszűnik, a biztosítási kártyát a munkáltató visszaadja a munkavállalónak.

A német jóléti állam meglehetősen átfogó. 1998-ban az állami szociális kiadások a GDP 27,3 %-át tették ki, ez az érték csak Dániában, Franciaországban, Svájcban és Svédországban volt magasabb (31 %). Ha azonban figyelembe vesszük az ellátások adóztatását és a törvényileg meghatározott, de nem államilag fizetett ellátásokat is (pl. munkáltató által nyújtott táppénz), akkor Németország és Svédország az a két ország, ahol az államilag elrendelt szociális kiadások a legmagasabbak: a GDP 28 %-a, tényező költségen (Adema, 2001).

A társadalombiztosítás a német szociális védelmi rendszer fő pillére, a szociálpolitika minden főbb kockázatát átfogja, mint például munkanélküliség, betegség, rokkantság, munkahelyi balesetek, tartós gondozás (ápolás) és öregség, míg a családi támogatásokat főleg az adórendszer keretében nyújtják. Az igénylők (beleértve a rokkantakat is) és a jövedelemhez igazodó állami nyugdíjjogosultságok nagy száma azt eredményezi, hogy a nyugdíjkiadások magasak. A nyugdíjkifizetések jelentik az állami szociális kiadások csaknem egyharmadát.<sup>25</sup> Az egészségügyi, tartós gondozási és balesetbiztosítási ellátások az összes

<sup>24</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/luxemburg](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/luxemburg)

<sup>25</sup> A szociális költségvetés nem tartalmazza az önkéntes, privát szociális kiadásokat. Németországban az egyházak a nagyobb jóléti szervezeteken keresztül (mint például a protestáns *Diakonie* és a katolikus *Caritas*) fontos szolgáltatásokat nyújtanak az alacsony jövedelmű embereknek (lásd

szociális kiadás mintegy negyedét jelentik. A kiadási mutatók azt is jelzik, hogy a jövedelemvizsgálathoz kötött állami szociális segélyezési programokra költött szociális kiadások viszonylag korlátozott mértékűek: a szociális költségvetés körülbelül 8 %-át teszik ki.

### 3. sz. táblázat

A szociális biztonság keretében folyósított ellátások összetétele és a részesedése az összes szociális ellátásból Németországban (2000)

- |  |
|--|
| 1. Családtámogatás: 5 %                                  |
| 2. Munkáltatói kötelező kifizetés: 8 %                   |
| 3. Közfélra dolgozói számára létrehozott rendszer: 7 %   |
| 4. Munkanélküli biztosítás: 6 %                          |
| 5. Egészség- és balesetbiztosítás: 23 %                  |
| 6. Nyugdíjbiztosítás: 32 %                               |
| 7. Szociális segélyezés: 8 %, ebből                      |
| 7.1. Munkanélküli segély: 3,4 %                          |
| 7.2. Rendes szociális segély: 1,6 %                      |
| 7.3. Rendkívüli szociális segély: 2,2 %                  |
| 7.4. Lakástámogatás, iskoláztatási támogatás stb.: 0,9 % |
| 8. Egyéb ellátások: 10 %                                 |

A német Szövetségi Munkaügyi és Szociális Minisztérium szabályozza a teljes társadalombiztosítási rendszert, de a költségeknek csak egy korlátozott hányadát viseli, elsősorban a nyugdíjak és a munkanélküli biztosítás finanszírozásában vesz részt.<sup>26</sup> Az összes ellátás csaknem kétharmadát a munkáltatói és munkavállalói járulékokból finanszírozzák, míg az ellátások fennmaradó hányadát a szövetségi kormány, a tagállami kormányok (landok) és a helyi önkormányzatok általános adóbevételeiből finanszírozzák (BMA, 2001).

1962-es bevezetésekor a szociális segélyezést utolsó menedék programként (szociális védőhálóként) szánták azok számára, akik nem rendelkeznek közvetlen társadalombiztosítási jogosultsággal (munkavállalók) vagy közvetett biztosítási jogosultsággal (háztartásbeliek és özvegyek). A családszerkezet megváltozása és a tradicionális család és a családi szerepek felbomlása azonban azt eredményezte, hogy növekszik az egyszülős családok száma, akik számára a szociális segélyezés jelenti a fő biztonsági hálót.

például az Anya és Gyermeke Alapítvány szerepét a későbbiekben). Az egyházak emellett fontos szószólói a szegénységgel kapcsolatos kérdéseknek.

<sup>26</sup> A szöveg mindvégig a BMA-ra – a Munkaügyi és Szociális Minisztériumra hivatkozik. A tervezet készítésekor a BMA volt a munkaerőpiaci és szociálpolitikáért felelős szövetségi intézmény. 2002 októberében azonban a BMA-t megszüntették. Most a Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium (Ministry of Economics and Labour – *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*) foglalkozik a munkaerőpiaci politikával, míg a szociális védelem az újonnan létrehozott Egészségügyi és Társadalombiztosítási Minisztérium (Ministry of Health and Social Security – *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung*) fennhatósága alá tartozik.

A német társadalombiztosítási rendszer magában foglalja mind a munkanélküli biztosítást (a továbbiakban: MB, unemployment insurance) mind a munkanélküli segélyezést (a továbbiakban: MS, unemployment assistance), ugyanakkor a szociális segélyezésnek soha nem volt célja a munkaképes személyek támogatása. Az MB és MS programok azonban már nem fedik le az összes munkanélküli személyt: a munkanélküliség növekvő időtartama (tartós munkanélküliség problémája) azt eredményezte, hogy a szociális segélyezés fontos ellátási forma lett a hosszú távon munka nélkül maradók számára. A szociális segélyezés kiváltó fő oka az eseteknek csaknem felében a munkanélküliség, míg 6-ból 1 munkanélküli segélyezést igénylő rendszeres szociális segélyben is részesül (kiegészítés). Ebből fakadóan egyre nehezebb elkülöníteni a munkanélküli segélyezés és a szociális segélyezés programjait.

## 2. A szociális segélyezés

### 2.1. A szociális segélyezés a német szociális védelmi rendszerben

A vagyon- és jövedelemvizsgálattól függő ellátások (állami szociális segélyezés) állami rendszere négy különféle ellátási formát foglal magában: 1. lakhatási támogatás, 2. munkanélküliségi segély, 3. szociális segély (rendes szociális segély és rendkívüli szociális segély) és 4. a menekültek szociális ellátása.

*ad 1. Az általános lakhatási támogatás* minden alacsony jövedelmű háztartás számára rendelkezésre áll, kivéve azokat, akik számára a szociális segély a fő jövedelemforrás (ezekre más szabályok vonatkoznak, lásd a későbbiekben).<sup>27</sup> 2000-ben 2,8 millió igénylő részesült lakhatási támogatásban Németországban: 1,5 millió kapott általános lakhatási támogatást, és körülbelül 1,3 millió háztartás kapott lakhatási támogatást szociális segélyezési programok szabályai szerint (Stat.BA információk). Az általános lakhatási támogatás fizetési rátái a (helyi) lakbér mértéke, a lakóépület kora és a háztartás összetétele szerint is változik. 1990 és 2001 között a jövedelemküszöbök és a fizetési ráták nem változtak, ami a jogosult háztartások számának és az ellátás reálértékének csökkenéséhez vezetett. 2001-ben az átlagos kifizetések több mint 50 %-kal nőttek, körülbelül 128 €-ra, és a jogosultság jövedelemküszöbe is emelkedett. Összességében a reformtól jelentős hatást várnak, és az igénybevevő háztartások száma akár 15 %-kal is emelkedhet (Bundesregierung, 2001c és BMVBW, 2001).

*ad 2. A munkanélküli segély (MS)* vagyonvizsgálattól függő ellátás azok számára, akik kimerítették a munkanélküli biztosításra (MB) való jogosultságú-

---

<sup>27</sup> Azok az ügyfelek, akik kiegészítő szociális segélyben részesülnek például a munkanélküli biztosítási jogosultságok mellett, kaphatnak általános lakhatási támogatást, és rájuk *nem* vonatkoznak a szociális segélyezettekre érvényes lakhatási támogatási szabályok.

kat. A szociális segély minden lakos számára rászorultsági alapon jár. Ellentétben például Hollandiával, rendszeres szociális segély fizethető más társadalombiztosítási ellátásban és munkanélküli segélyben részesülőknek is, akiknek a jövedelmi forrásai a „létfenntartási szint”, azaz a szociális segély fizetési rátái alatt vannak. Gyakran nehéz megkülönböztetni a munkanélküli és szociális segély igénylőit. Valójában 6-ból 1 MS igénylő rendszeres szociális segélyben is részesül (lásd a későbbiekben).

*ad 3. Rendkívüli szociális segély.* Ez a támogatási forma elsősorban az idősek emberek intézményes gondozási támogatását, a rokkantak integrációs támogatását („Eingliederungshilfe für Behinderte), és az egészségbiztosítással nem rendelkező emberek orvosi támogatását foglalja magában, de ide tartozik a család-gondozók, öregségi nyugdíjasok és vakok támogatása is, kivételes esetekben (mivel a munkaképes korú, foglalkoztatható személyek nem a különleges helyzetekben nyújtott segély fő csoportját alkotják, ezt a programot nem fogjuk részletesen tárgyalni). Mivel a különleges helyzetekben nyújtott segélyért folyamodók több mint a fele intézményeken belül részesül a támogatásban (Stat.BA információ), az idevonatkozó programköltség épp a GDP 1 %-át haladta meg 2000-ben. Összehasonlításképp, az általános szociális segélyezési program kiadása csaknem a GDP 0,8 %-a volt 2000-ben, míg az igénylők száma kétszer akkora volt, mint a különleges helyzetekben nyújtott segélyt igénylőké (Stat.BA, 2002).

Az 1990-es évek eleje óta az állami segélyezési rendszer számos reformja változásokat hozott a szociális segélyezési programok természetében és ügyfélkörében. 1993. óta a menedékjogot kérők és más, lakhatási engedéllyel nem rendelkező személyek számára nem elérhetőek az általános (rendszeres) szociális segélyek és a tartós gondozási biztosítás 1994-ben történő bevezetése pedig jelentősen csökkentette a különleges helyzetekben nyújtott rendkívüli szociális segély igénylőinek számát. Ehhez hasonlóan, 2003-ban a legalább 65 éves és rokkant egyének külön ellátási programot vehetnek igénybe. A munkanélküli segély jogosultsági kritériumainak megszigorítása – csak olyan személy veheti igénybe a munkanélküli segélyt, aki a munkanélküli biztosítás keretében járó ellátást kimerítette – 2000-ben jobban ráirányította a figyelmet a „foglalkoztatható” egyének szociális segélyezési programjára.

Az ügyszorgalom változó alakulásának megfelelően az 1990-es évek második felében a szociális segélyezés kiadásainak tendenciái általában követték a MB és MS kiadásainak alakulását, noha az ellátások hosszú távú kifizetésében (pl. kisgyermekeket gondozók) és a fizetési rátákban (lásd az alábbiakban) a fluktuáció kevésbé markáns. 2000-ben a szociális segélyezés körülbelül 2,7 milliós ügyszorgalma szignifikánsan meghaladta az MB (1,7 millió) és MS (1,5 millió) ügyszorgalmát. Ugyanakkor az ellátás nagyvonalúságának köszönhetően az MB program kiadásai majdnem háromszor nagyobbak voltak, mint a szociális segélyezés kiadásai. A különleges helyzetekben nyújtott segélyre fordított kiadás a

GDP 1,7 %-a volt 1993-ban, 2000-ben azonban alig több mint a GDP 1 %-a. A tartós ápolási biztosítás 1994-ben történő bevezetése jelentősen csökkentette a kiadásokat és az ügyforgalmat, noha ezt a tendenciát részben ellensúlyozta az a tény, hogy nőtt azoknak a száma, akik nem rendelkeznek egészségbiztosítással és a szociális segélyezési hivatalokon (SzSH) keresztül igénylenek egészségügyi ellátást.

*ad 4. A szociális segélyben részesülő bevándorlók és a menekültek szociális ellátásai:* A Németországba bevándorlók többsége viszonylag alacsonyan iskolázott, ami hozzájárul ahhoz, hogy a munkaerőpiacon viszonylag rossz a pozíciójuk, illetve hogy viszonylag sok külföldi folyamodik szociális segélyért. A segélyben való részesülés háromszor magasabb a Németországban élő külföldiek háztartásaiban mint a német útlevelel rendelkező háztartásokban, és a „külföldi” háztartások teszik ki a szociális segélyben részesülő házaspárok 40 %-át.

„A menekültek szociális ellátásáról rendelkező törvénynek” (asylum seekers benefits act) az 1993-as bevezetésével a menekültek és más külföldiek számára már nem elérhetőek a szociális segélyek. A menekültek szociális ellátásának rátája körülbelül 20 %-kal van a szociális segélyek rátái alatt. 2000-ben körülbelül 352.000 személy igényelte a menekültek szociális ellátását, ennek költsége csaknem 2 milliárd € volt (Stat. BA 2002, további információ: Stat. BA). Az illegális bevándorlók (ideértve azokat is, akik nem hajlandók személyazonosságukat felfedni) általában csak természetbeni ellátásra jogosultak (pl. orvosi ellátás).

A menekültek szociális ellátása költségeinek jelentős részét az önkormányzatok viselik, ennek növekedése sok helyi önkormányzatnál politikai kérdéssé vált (Welge, 2001 és Witte, 2001). A menekültek szociális ellátását szövetségi törvények szabályozzák (*Asylbewerberleistungsgesetz*), de a végrehajtás a tagállamok feladata. A tagállamok pedig, Bajorország kivételével, az önkormányzatoknak továbbították a működési felelősséget. A menekültek szociális ellátásának költségeit részben a tagállamok (és a szövetségi kormány) viseli, ez azonban tagállamonként váltakozik és nehéz pontosan megmondani, hogyan oszlik meg a teljes költség a kormányzat három szintje között. Emellett a menekültek szociális ellátásának finanszírozása a tagállamok részéről egy adott időben befejeződik a kérvény elbírálásakor, de humanitárius okokból kifolyólag az önkormányzatok tovább folyósítják az ellátást (gyakran természetbeni szolgáltatások, például orvosi ellátás formájában), amíg a sikertelen kérvényező elhagyja az országot. Ez a két időbeni pont természetesen nem feltétlenül esik egybe, és az önkormányzatoknak kell állni a költségeket a köztes időszakban. Mivel a legtöbb sikertelen kérvényező még legalább két évig Németországban marad (Witte, 2001), az önkormányzatok ezzel kapcsolatos költségei jelentősek.

Más országokkal összehasonlítva ezek a költségek kiegyesülnek azzal a meglehetősen szokatlan gyakorlattal, hogy a sikertelenül járt menedékjogot

kérők hazautalása (repatriálása) nem az országos, hanem az önkormányzati szervek felelőssége. Repatriálásra azonban nem kerülhet sor, ha az érintett egyén személyazonossága és nemzetisége nincs egyértelműen bizonyítva. Az ún. helyettesítő útlevél (substitute passport) beszerzésének adminisztratív költségei igen magasak. Az ilyen kérelmezések egyébként is csak az esetek 10 %-ában járnak sikerrel (Welge, 2001): a többi 90 % Németországban marad (tolerancia vagy „Duldung”) és az önkormányzatok támogatására szorul. Emellett a menekültjogot kérők tagállamok közötti vagy tagállamon belüli megoszlása nem egyenletes, Bajorország kivételével. A menedékjogot kérők főleg a nagyobb városokban (pl. Berlinben és Hamburgban) koncentrálódnak, és ezeknek az önkormányzatoknak aránytalanul magas költséget kell viselniük velük kapcsolatban (Wehner, 1998). Nem meglepő tehát, hogy az önkormányzati szerveket aggasztják egy olyan jogintézmény működési költségei, amelyre alig van befolyásuk.

## 2.2. Költségmegosztás a munkaerőpiaci és szociális segélyezési szervek között

A munkanélküliek különféle jövedelemtámogatási programjainak felépítése teret enged az érintett adminisztratív szerveknek arra, hogy egymásra hárítsák a költségeket az ellátások különféle szakaszaiban. Az MB ellátás igénylésekor az igénylőknek várniuk kell az Munkaügyi Központ döntésére, és ezalatt az időtartam alatt szociális segélyt igényelhetnek, feltéve hogy megfelelnek a vagyonzvizsgálat feltételeinek. Ez a „várakozási periódus” csökkent az utóbbi években, és jelenleg gyakran csak egy 20 napos periódust jelent, de egyes munkaügyi központoknál ez akár 6 hét is lehet (Leisering és Leibfried, 1999).<sup>17</sup> Általában véve a várakozási periódus (igényelbírálás) azoknál az önkormányzatoknál a legrövidebb, ahol a Szociális Segélyezési Hivatalok és a helyi MK irodák szoros munkakapcsolatot építettek ki egymással.

A Munkaügyi Központ az ebben a periódusban kifizetett szociális segélyeket visszatéríti az önkormányzatoknak (a velejáró adminisztratív költségeket azonban nem). Ezek az új jelentkezők esetében a legmagasabbak. Mivel becslések szerint az új szociális segélyezési eseteknek mintegy 25 %-a az MB döntésre váró ügyfél (Schulte *et al.*, 1999), az önkormányzatok költsége számottevő. Emellett az összességében vett adminisztrációs költségek (mind az MK, mind pedig az SzSH esetében) jelentősek, mivel a jelenlegi rendszerben az MK és az önkormányzatok egyidejűleg foglalkoznak ugyanakkor az ügyfélnek a kérelmeivel, és később osztják el az adminisztratív forrásokat a „visszatérítési igények-

<sup>17</sup> A Német Munkaügyi Hivatalban (German Labour Office) érvényben levő „minőségi standard” előírja, hogy az MB és MS ellátásért folyamodó összes ügyfél legalább 70 %-ának kérelmét a benyújtás utáni 20 napon belül el kell bírálni. 2002. szeptemberében ennek teljesítési szintje 71 % volt.



re” az SzSH-tól az MK-nak. Az MK és az SzSH egyidejű értékelésének valamilyen mértéke valószínűleg elkerülhetetlen, de jobb koordinációra lenne szükség közöttük, hogy csökkenjen az összes költség. A SzSH-k esetleg eltekinthetnének a szigorú jogosultsági vizsgálattól az olyan kérelmezők esetében, akik az MB jogosultsági döntésére várnak, amíg meg nem születik az a döntés. Eközben ezek az ügyfelek korlátozott mértékű kifizetésekben részesülhetnének azonnali szükségük fedezésére. Ily módon az adminisztratív költségek csökkenthetők, és korlátozni lehetne a túlfizetéseket, amelyeket később be kell hajtani.

Szociális segély fizethető az MB és MS ellátásban részesülőeknek, akiket szankcionáltak a program szabályaival való együttműködés elmulasztásáért (az ilyen kiadásokat az MK nem téríti meg az önkormányzatoknak). Amennyiben az MB és MS szankció nyomán jogosultság keletkezik vagyonzvizsgálattól függő jövedelemtámogatásra, az ügyfelek csökkentett rátájú standard szociális segélyre válnak jogosulttá (standard szankció a szociális segélyezés ügyfelei számára), míg a megmaradó szociális segélyezési komponensek (pl. lakhatási támogatás és gyermekekkel kapcsolatos támogatások) teljes mértékben kerülnek kifizetésre. Schulte *et al.* (1999) becslései szerint a szociális segélyt kérelmezők 3–8 %-a szankcionált MB vagy MS ügyfél. A szociális segélyezési szervek számára e kérdés jelentős problémát jelent, az ezzel járó ügyforgalom és kiadások miatt. Javítani kell a munkaerőpiaci és a szociális segélyezési szervek közötti koherenciát is az irányelvek megvalósítása során, hogy az ügyfelek következetes jelzéseket kapjanak arról, milyen következményekkel jár magatartásuk a jövedelemtámogatásra való jogosultságukat illetően.

Általában véve azokat az MB és MA ügyfeleket, akik nem tekinthetők foglalkoztathatónak és munkára nem állnak rendelkezésre, a munkaerőpiaci szervek szociális segélyezésre utalják (Lamping/Schridde, 1999; Sell, 1999). Másrészt viszont a szociális segélyezési hivatalok visszairányíthatják ügyfeleiket az MB és MA programokhoz. A SzSH-k létrehozhatnak olyan állásokat, amelyek rendszeres munkakapcsolatot jelentenek az SzSH és az „alkalmazott” között, és egy év ilyen állásban MB jogosultságot eredményez (Feist és Schöb, 1999). Nincs megfelelő információ az ilyen típusú megosztás nagyságrendjére vonatkozóan, de valószínű, hogy jelentős nagyságról van szó. Így tehát a költségmegosztásnak nagy tere nyílik a munkaerőpiaci és a szociális segélyezési szervek között. A munkaerőpiaci és a szociális segélyezési politikák szerkezeti és megvalósítási koherenciájának javítását célzó intézkedések jelentősen csökkentenék az adminisztratív pazarlást, ami szükségtelen terhet ró az adófizetőkre.

### 2.3. A rendes (általános) szociális segélyezési program

A szociális segélyek a létfenntartás elvén alapulnak (Bedarfsprinzip), ami elidegeníthetetlen és korlátlan jog egy minimális életszínvonal fenntartására, ami

emberi méltóságnak megfelelő életet biztosít az önmagukat eltartani nem tudó emberek számára. Ugyanakkor a szociális segélyezési program célja, hogy elősegítse az ügyfelek autonómiáját, ahol lehetséges a munkaerőpiaci részvétel révén.

Ahogy azt előbb megjegyeztük, a szociális segélyezés célja soha nem volt a munkanélküliek támogatása. Manapság azonban a szociális segély kérvényezésének fő oka a munkanélküliség (az esetek 40 %-a) (Bundesregierung, 2001b és 2001c). 1998-ban a szociális segélyezés munkaképes korú ügyfeleinek 24 %-a volt más munkanélküli ellátásokra nem jogosult munkanélküli személy, míg további 16 % részesült MB, de főleg MS ellátásokat kiegészítő segélyben. A munkaképes korú ügyfelek további 8 %-a az alacsony fizetésű munkájából eredő jövedelem kiegészítésére igényelt szociális segélyt (a szociális segélyben részesülő gyermeket nevelő párok több mint egyharmada és az egyszülős családok egynegyede valamiféle alkalmazásban áll). Így tehát az ügyfeleknek csaknem a fele munkaerőpiachoz kapcsolódó okok miatt igényel szociális segélyt.

#### 2.4. Az ellátások elérhetősége és a családi vagyónvizsgálat

A munkanélküliek más jövedelemtámogatási programjaihoz képest az általános szociális segélyezési program lényegesen eltér abban, hogyan kezeli a „foglalkoztatható” ügyfeleket mind az ellátások (lásd az alábbiakban) mind pedig a vagyónvizsgálat feltételeinek vonatkozásában.

Az OECD általános gyakorlatának megfelelően a szociális segélyezés vagyónvizsgálata során a kérvényezők és a háztartás egyéb tagjainak vagyonát és jövedelmét együttesen vizsgálják. Az viszont már csak néhány OECD országban, például Koreában és Svájcban gyakorlat, hogy a vagyónvizsgálat kiterjed a máshol élő szülők és felnőtt gyermekek (illetve különélő, elvált házastársak) anyagi helyzetére is (OECD, 1999 és 2000). 1974-ig a nagyszülők, unokák és testvérek vagyoni helyzetét is vizsgálhatták. A háztartás női tagja szüleinek vagyoni helyzetét nem veszik figyelembe a vagyónvizsgálat során, amennyiben terhes vagy 6 éven aluli gyermekei vannak. Továbbá, amennyiben a kérelmezők az SzSH-k által kijelölt közösségi munkát végeznek, a családjaik nem kötelesek támogatni őket.

A vagyoni maximumok alacsonyak: 1278,2 € a kérelmező, 613,6 € a házastárs és 255,6 € mindegyik gyermek esetében. A ház/lakástulajdont általában nem veszik figyelembe, hacsak nem viszonylag nagy értékű. A vagyónvizsgálat családi feltételei azonban elrendelik, hogy az ügyfél halála esetén az ingatlant öröklő gyermekek (és más rokonok) meg kell térítsék az utolsó elmúlt 10 év ellátásainak költségeit az SzSH számára. Az utóbbi 10 évben a SzSH-k sokkal szigorúbban alkalmazzák a jogosultsági kritériumokat (Leisering *et al.*, 2001). Az SzSH-k például egyre jobban igyekeznek hozzáférni a gyermekek anyagi forrásaihoz, különösen ha az idősödő kérelmezők intézményes gondozásban

részesülnek vagy nincs elegendő nyugdíjjogosultságuk (Darmstädter Echo, 1999).

A szociális segélyezési program szabályai tehát szigorú vagyonvizsgálatot írnak elő, és a jogosultság a szülők és a gyermekek jövedelmi helyzetének is függvénye. A bizonyítás kötelessége a kérelmezőt terheli, ha nem tud erre vonatkozó információt benyújtani (a rokonok anyagi helyzetéről szóló információ kivételével), nem fogják jogosultnak minősíteni.

Nehezebb azt felmérni, hogy ezek a szabályok milyen mértékben érvényesülnek a gyakorlatban. Svájcban kantonról kantonra változik, hogy milyen mértékben fiztetik vissza a rokonokkal a szociális segélyezés költségeit, de ez általában korlátozott mértékű, nem utolsósorban azért, mert az ilyen követelések behajtása jelentős adminisztratív költségekkel járhat. Németországban is meglehetősen nagy eltérést mutat, hogy a helyi döntéshozók milyen intenzitással szorgalmazzák, illetve az ügyintézők milyen mértékben alkalmazzák a vagyonvizsgálat feltételeit (Leisering *et al.*, 2001). A hivatalos szervek például nem feltétlenül ragaszkodnak a gépjármű eladásához, mivel ez akadályozná az ügyfél munkaszerzésének kilátásait. Emellett a szülők jövedelmi helyzetére vonatkozó információk beszerzése nehéz és költséges lehet (pl. amikor az ügyfél elhidegült a rokonaitól, vagy ezt állítja), és ez a gyakorlatban hatással van a kérelmek elbírálására. Mi több, a kérelmek elbírálásakor az SzSH-k nem jutnak automatikusan hozzá minden vonatkozó információhoz. A kérelmezőknek kell információt adni a bankszámlákról (amelyet igazolni lehet), míg kérés esetén a társadalombiztosítási intézmények adnak információt az SzSH-knak a biztosítási ellátás kézhezvételéről. Hasonlóképpen, a megfelelő hivatalos szervektől lehet beszerezni a gépjármű tulajdonra vonatkozó információt. Az adónyilvántartáshoz azonban nem lehet hozzáférni.

Az 1980-as és 1990-es évek során az ügyintéző-ügyszorgalom arány nőtt, 1 ügyintéző 120–180 ügyféllel dolgozik (Jerger *et al.*, 2001). Az OECD (1998, 1998a és 1999) javaslata szerint ügyintézőként körülbelül 100 ügyfél lenne az optimális gyakorlat, úgy tűnik tehát, hogy Németországban az üszorgalom-ügyintéző arány túl magas ahhoz, hogy az ügyintézők megfelelő időt tudjanak fordítani munkájuk minden aspektusára. Az üszorgalom-ügyintéző arány viszonylagos magas volta kevés időt hagy arra, hogy a vagyonvizsgálat minden vonatkozását szigorúan megvizsgálják. Ebből következően a családlátogatás (tényleges környezettanulmány készítés) nem megszokott gyakorlat. Mivel jelentős költségekkel jár az ügyfelek vizsgálata, akik igen gyakran nem rendelkeznek a vagyonvizsgálat kritériumait meghaladó vagyonnal, az ügyintézők gyakran úgy találják, hogy egyszerűen nem érdemes szigorú ellenőrzést végezni.

Másrészt viszont a szociális segélyezési költségek növekedése miatt az önkormányzatok nagy valószínűséggel hozzájárulnak ahhoz, hogy a döntéshozók nagyobb szigorúsággal akarják alkalmazni a vagyoni és családi jövedelmi szabályokat.

Mind a szabályok, mind pedig az alkalmazásuk egyértelmű jelzéssel szolgálnak a leendő ügyfeleknek arról, hogy a szociális segély, az ezzel járó esetleges megbélyegzés és a rokonokra való támaszkodás nem kívánatos. Valójában a szociális segélyek fel nem vétele vélhetően jelentős: becslések szerint 33 %-tól akár 63 %-ig terjedhet (Engels 2001, Kayser és Frick 2000, Riphan, 2000). A megbélyegzés, a társadalmi ellenőrzés, az államtól való függés és a család vagyónvizsgálata mind hozzájárul ahhoz, hogy nem veszik fel a segélyt, különösen az idősebb emberek (Breuer és Engels, 1999). Emellett az alacsony jövedelmű háztartások, amelyekben nem egyedülálló az anya és nincs tartós munkanélküli, gyakran nincsenek is tisztában a potenciális szociális segélyre való jogosultságokkal (Bundesregierung 2001b). Engels (2001) becslése szerint a fel nem vétel legmagasabb előfordulása (40 %) az egyedülálló személyek és a gyermeket nem nevelő párok körében a legmagasabb, míg ez az érték csak 18 % az egyedülálló szülők esetében.

Az amiatti aggodalom, hogy az idős emberek nem veszik fel a segélyt, hozzájárult a külön nyugdíjminimum program bevezetéséhez. Az állami nyugdíjszervek egész Németországban értesítik az ügyfeleket az új minimális nyugdíjellátásról, és felkérik őket, hogy az igény beadásához lépjenek kapcsolatba az önkormányzati szervekkel. Mivel azonban a legtöbb önkormányzatnál valószínűleg az SzSH a működtető szervezet, a vélt megbélyegzés továbbra is viszszatárazhatja a potenciális igénylőket attól, hogy benyújtsák igényüket.

## 2.5. Ellátások folyósítása

Németországban a szociális segélyezési rendszernek az is célja, hogy támogassa az ügyfeleket az egyéni függetlenség elérésében a munkaerőpiaci részvétel által, miközben garantál egy jövedelmet, amely lehetővé teszi az igénylőnek, hogy „emberhez méltó” körülmények között élhessen. Az előbbi célkitűzés megvalósításához a program struktúrájának (beleértve a fizetési rátákat) elegendő (anyagi) ösztönzést kell nyújtani a munkavégzéshez, ugyanakkor az utóbbi célkitűzés egy többé-kevésbé garantált jövedelem-minimum kifizetését feltételezi. A felmérések azt mutatják, hogy az ilyen fizetési ráták gyakran magasnak bizonyulnak a minimális keresetekhez képest (OECD, 1998a, 1999). Ennélfogva a ráta megállapításakor potenciális feszültség keletkezhet a két célkitűzés között.

### *a) Minimális jövedelem a megélhetési költség alapján*

A szociális segélyek célja, hogy minimális jövedelmet biztosítsanak az arrászorulóknak. A szövetségi kormány megállapítja azt a referencia rátát, amely alapján a tagállami hatóságok meghatározzák a tényleges fizetési rátákat az adott tagállam megélhetési költségeinek vonatkozásában. A kivétel Bajorország, ahol a tagállami hatóságok kifejezetten csak egy ráta minimumot

határoznak meg (ami így Németországban a legalacsonyabb), és ahol a helyi önkormányzatok (SzSH-k) mérlegelési jogkörükben magasabb rátát fizethetnek, és ezt gyakran meg is teszik. Az államilag meghatározott fizetési ráták így egy létfenntartási minimumot állapítanak meg, amely az élelmiszerek, ruházkodás, piperecikkek, háztartási áruk, mindennapos szükségletek árain illetve a társadalmi tevékenységek és kulturális eseményeken való részvétel költségein alapul (ésszerű határok között). A lakhatási költségekkel és a rendkívüli kifizetésekkel együtt ezek az államilag meghatározott fizetési ráták egy minimális jövedelmi szintet állapítanak meg, amely nem adóköteles (egy 1992-es Alkotmánybíróági határozat értelmében).

A gyakorlatban a szövetségi szinten megállapított alap ráta nem követte a fogyasztási árak alakulásának a tendenciáit az elmúlt 25 évben. Az alap ráta a megélhetési költség költségvetési indikátoraival nőtt 1975-ig (Bundesregierung 2001b). Azóta az éves növekedést számos különféle módon állapították meg. Az 1990-es évek elejétől az alap rátát az állami nyugdíjkifizetésekhez indexálták, és a fizetési ráták kevéssé nőttek a fogyasztói árindexhez képest. Ezt felismerve 2001. júliustól a standard rátákat elvileg egy új módszer szerint igazították, amely figyelembe veszi a nettó jövedelmek alakulását, a szociális segély küszöbét éppen csak meghaladó jövedelmi szinten élő háztartások fogyasztási kiadásait és az inflációs rátát. A tagállamok azonban még nem alkalmazták ezt a rendelkezést, mivel jelentősen megnövelné a fizetési rátákat.

#### *b) A fizetési ráta szerkezete*

A standard fizetési ráta szerkezete a következő elemekből áll:

- a) A háztartás fejének (kérelmező) standard rátája;
- b) A háztartás egyéb felnőtt tagjainak standard rátája;
- c) Minden egyes gyerek standard rátája (életkor függvényében);
- d) Különleges (váratlan) kiadások (increased need allowance);
- e) Lakbér és fűtés költsége;
- f) Kiegészítő egyszeri kifizetések;
- g) Továbbá a gyermeket nevelő igénylők jogosultak gyermeknevelési támogatásra és családi pótlékra is: ez utóbbi teljes mértékben „kiegészítésre kerül” minden gyermek standard rátájában (lásd előbb), 10,2 € kivételével az első és második gyermek esetében.

A standard fizetési ráta a háztartás fogyasztása szerint változik: az egyedülálló személyek 286,3 € standard rátára jogosultak, míg két felnőtt egy háztartásban 515,3 €-ra jogosult (1,8-szorosa az egyedülállók rátájának).

A szociális segélyek a lakhatás költségeit is fedezik. Ezek a kifizetések jelentősek, hiszen a gyermeket nevelő családoknak fizetett összes segélynek körülbelül 25 %-át, az egyedülálló személyeknek fizetett segélynek pedig 40 %-át

jelentik. A Szociális Segélyezési Törvény (Social Assistance Act) értelmében az SzSH-k kötelessége a lakhatás tényleges (ésszerű) költségeinek fizetése (noha 2000. óta az SzSH-k fix összeggel járulhatnak hozzá a lakhatási költségekhez). Az SzSH többnyire közvetlenül a háztulajdonosnak fizet. Egészségbiztosítási járulékot is fizetnek ügyfelek nevében. Bizonyos esetekben az SzSH-k minden egyes orvosi kezelésért külön fizetnek a Különleges Helyzetekben Nyújtott Segély szabályai szerint. Továbbá, az ügyfelek általában egyszeri kifizetésben részesülnek a nagyobb vásárlások alkalmával (pl. bútor, ruházat, újszülöttek segélye, extra fűtési segély télen stb.). Ezek az „egyszeri” kifizetések fontosak, átlagban az összes kifizetés 10 %-át jelentik.

A különleges helyzetben levő igénylők is jogosultak kiegészítő segélyre: ez a különleges (váratlan) kiadások esetére nyújtott segély. Például a gyermeket váró, 65 évesnél idősebb vagy rokkant ügyfelek jogosultak erre a segélyre a standard ráta 20 %-ának értékében (40 % a rokkant ügyfelek esetében). 2003-tól ezekre az idősebb vagy rokkant igénylőkre a nyugdíjminimum rendelkezései vonatkoznak.

### *c) Gyermek után fizetett ellátás*

A német pénzügyi politika és szociálpolitika fontos sarokköve a gyermeket nevelő családok támogatása. A jövedelem megosztás (income splitting) (amely a gyermekes vagy gyermektelen házaspároknak kedvez, de a gyermeket nevelő nem házaspároknak nem), a családi pótlék és a gyermeknevelési támogatás olyan intézkedések, amelyek illusztrálják azt a széles alapokon nyugvó politikai konszenzust (amely a Német Alaptörvényben is kifejezett), hogy az állam felelősséget érez a gyermekes családok támogatása iránt. Ez a célkitűzés tükröződik a szociális segélyezés politikájában és az alacsony jövedelmű családok támogatását szolgáló egyéb intézkedésekben is.

A gyermekekhez kapcsolódó szociális segélyek a gyermek életkorával növekednek és a 2 gyermekes pároknak fizetett összes segély körülbelül 17–28 %-át jelentik, a 2 gyermekes egyszülős családokban pedig 20–32 %-ot tesznek ki. A 7 éven aluli gyermekek a háztartás fejének járó standard ráta 50 %-ára jogosultak; ez az érték 7–14 éves gyermekeknél 65 %, 14–18 éves gyermekeknél 90 %, illetve 80 % a legalább 18 éves, eltartott gyermekek esetében. A kisgyermeket nevelő alacsony jövedelmű szülők jövedelemvizsgálat függvényében jogosultak gyermeknevelési támogatásra, és a szociális segélyben részesülő szülők a maximális összeget igényelhetik (havi 306 €). Ebből következően a szociális segélyt kapó, kisgyermeket nevelő családok esetében a gyermekekhez kapcsolódó összes kifizetések az összes segély körülbelül 35 %-át jelentik.

### Anya és Gyermeke Alapítvány

Szinte a gyermeknevelési támogatás 1984-es bevezetésével egy időben a szövetségi kormány létrehozta az „Anya és Gyermeke Alapítványt” a meg nem született gyermekek védelmére (*Bundesstiftung Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens*). Ennek a túlnyomórészt állami finanszírozású intézménynek a kitűzött célja az, hogy csökkentse az abortuszok számát a terhes nőknek nyújtott pénzügyi támogatások segítségével. Az alapítvány országos szervezetű és finanszírozza (fix összegű szubvenciók révén) a tagállami kormányokat, amelyek a támogatást nyújtják az ügyfeleknek. Noha ez állami ellátás, az intézményes felépítés lehetővé teszi a Protestáns és a Római Katolikus Egyház jelentős befolyását. Valójában a legtöbb tagállam az ellátással kapcsolatos adminisztratív feladatokat és a folyósítást egyházhoz kapcsolódó jóléti szervezetekre bízta.

Az Anya és Gyermeke Alapítványon keresztül odaítélt, rászorultsági vizsgálaton alapuló (needs-tested) ellátás *nem* állampolgári jog. A (leendő) anyáknak bizonyítaniuk kell „rászorultságukat” az ellátást nyújtó helyi önkormányzatnál. A támogatás központjában a terhesség harmadik hónapját még nem elérő nők vannak (ezt követően az abortusz illegális). Az ellátás magában foglalja a terhességgel kapcsolatos és gyermekkel kapcsolatos kiadásokat (pl. ruházat, bútor), támogatást az anyasággal járó feladatok elsajátítását szolgáló szakirányú tanulmányok folytatását, illetve külön szállást a terhes nők és a kisgyermekes anyák számára. Az egyes tagállamokban jelentős eltérést mutat a rendelkezésre álló ellátások típusa. Bajorországban például (ahol az ellátást a Római Katolikus Egyházzal együtt finanszírozzák) ahhoz hogy az anya jogosult legyen a támogatásra, bizonyítania kell, hogy „önhibáján kívül” van szüksége rá, pl. munkanélküliség, baleset, betegség vagy más, általa nem befolyásolható körülmény miatt. Másrészt viszont Niedersachsen tagállamban a különélés vagy válás is elegendő alap a támogatáshoz.

A szociális segély fizetési rátái a gyermekek számával is jelentősen növekednek. A további felnőttek utáni növekedés más országokhoz viszonyítva nem olyan magas. A gyermekek megléte azonban nagyobb kifizetéseket eredményez az ellátási szerkezetben, beleértve a magasabb összegű egyszeri kifizetéseket és a lakhatási támogatást. A kifizetések struktúrája viszonylag bőkezű a nagyobb családokkal, köszönhetően a kisgyermekesek után (gyermeknevelési támogatás) és a 6 éven felüli gyermekek után járó viszonylag magas kifizetéseknek.

*d) Egyszülős családok támogatása*

Németországban az egyedülálló szülők nem jogosultak külön ellátásra, mint néhány más országban (pl. Norvégiában vagy Ausztráliában), de a szociális segélyezési rendszeren belül van néhány rájuk vonatkozóan külön szabály. A vagyonvizsgálat figyelmen kívül hagyja a hat évnél fiatalabb gyermeket nevelő egyedülálló anyák szüleinek a jövedelmét, függetlenül attól, hogy az egyedülálló (tizenéves) anya egyedül él-e vagy sem. Az egyszülős családokban a kisgyermek után járó ellátások valamivel magasabbak, mint a kétszülős családokban. A hét éven aluli gyermekek például a háztartás fejének járó standard ráta 55 %-ára jogosultak (szemben a kétszülős családok esetében érvényes 50 %-kal), és 4 vagy több gyermek nevelése esetén az egyedülálló szülők magasabb összegű szociális segélyre jogosultak, ami a standard ráta 60 %-a. Még fontosabb, hogy a hét éven aluli gyermeket nevelő (vagy két 16 év alatti gyermeket nevelő) egyedülálló szülők magasabb szociális segélyre jogosultak, a standard ráta 40 %-ának mértékében.

Az egyedülálló szülők gyermektartást (tartásdíjat) is kaphatnak a távollevő szülőtől, és noha ez nem adóköteles, a vagyonvizsgálat során teljes egészében figyelembe veszik. Más országokkal, pl. Ausztráliával vagy a Skandináv országokkal ellentétben Németországban országos szervezet nem felügyeli a tartásdíjak fizetését, és nem fizetés esetében az egyedülálló szülőnek a jogrendszer keretein belül kell jogorvoslatot keresnie. Az SzSH-k segítenek az egyedülálló szülőknél a jogi lépések megtételében vagy a távollevő szülő felkutatásában. A szociális segélyben részesülő távollevő szülő azonban nem kényszeríthető tartásdíj fizetésére.

A távollevő másik szülőtől tartásdíjat nem kapó egyedülálló szülők kérhetik a „tartásdíj megelőlegezése ellátást” (advance child support payment). Ez maximum 72 hónapos időtartamra, minden egyes 12 éven aluli gyermek után jár. A szociális segélyben részesülő egyedülálló anyák közül valójában csak 31 % kap tartásdíjat, körülbelül 40 %-uk pedig tartásdíj megelőlegezést kap (Bundesregierung 2001a). Ezeket a támogatásokat helyileg működtetett szervezetek adják, a finanszírozás pedig megoszlik a szövetségi (33 %), a tagállami kormány (13 %) és a helyi önkormányzatok (53 %) között. A fizetési ráták szerények: 111 € a hat éven aluli gyermekek után a nyugati tagállamokban (97 € a keletiekben), és 151 € a 12 éven aluli gyermekek után (134 € a keleti tagállamokban). A távollévő szülők felkutatásának és felszólításának adminisztratív költségei magasak, és mivel siker esetén az önkormányzatok az alacsony gyermektartási rátának csak a felét nyernék meg, a távollévő szülők felkutatásának anyagi ösztönzői korlátozottak. Az állami gyermektartási segély folyósítása alatt a szülő lemond a tartásdíjra való jogosultságáról az állam javára. Amennyiben az anya tartásdíjat kezd kapni, vissza kell fizetnie az állami gyermektartási segélyt.



Az egyedülálló szülők jogilag mentesülnek a munkakeresés alól a gyermek 4 éves koráig, 2 vagy több gyermek esetén 10 éves koráig. A gyakorlatban azonban az egy gyermeket nevelő egyedülálló szülőknek a kötelező iskolakezdési életkor eléréséig (ami Németországban 6–7 éves kor) nem kell résztvenniük különféle munkaerőpiaci integrációs programokban. Az iskola nyitvatartási ideje legfeljebb részmunkaidős foglalkozást tesz lehetővé az egyedülálló szülők számára, de az ebből szerzett keresetek gyakran nem elegendőek ahhoz, hogy teljesen kiléphessenek a szociális segélyezési rendszerből. Noha néhány önkormányzatnak van specifikus programja a munkaerőpiaci integrációra – beleértve a specifikus gyermeknevelési támogatást (childcare support), mint például Hollandiában (OECD, 2002c) – általában nem az egyedülálló szülőket célozzák meg. Összességében véve az egyedülálló szülők gyakran maradnak szociális segélyen hosszú ideig, és ezalatt az idő alatt munkaerőpiaci jártasságaik folyamatosan romlanak. Ez pedig megnehezíti, hogy életük egy későbbi szakaszában olyan munkát találjanak, amely elegendő jövedelmet biztosít számukra a szociális segélyezési rendszerből való kilépéshez.

## 2.6. Nettó helyettesítési ráták és a munkavégzés anyagi ösztönzői

A szociális segélyben részesülő egyedülálló személyek esetében a munkavégzés közvetlen anyagi ösztönzői erősek: a nettó helyettesítési ráta 50 % alatt van a szakképzetlen munkások átlagbérét véve figyelembe (Engels, 1999). A gyermeket nem nevelő házaspárok nettó helyettesítési rátája magasabb, 60 %, de emellett is erős az anyagi ösztönzés.

A fizetési ráta struktúrájának ismeretében nem meglepő, hogy a gyermeket nevelő, szociális segélyben részesülő családok közvetlen anyagi ösztönzői gyengébbek, és ez az ösztönzési struktúra nem különbözik feltűnően a más, kontinentális nyugat-európai országokban érvényes gyakorlattól (OECD, 2002d). Az egyedülálló szülők közvetlen anyagi ösztönzése a munkavégzésre gyenge, különösen a gyermekek fiatal korában. A gyermekekhez kapcsolódó ellátások, beleértve a gyermeknevelési támogatást, azt jelentik, hogy a munkavégzés nem kifizetődő (rövidtávon) a kisgyermeket nevelő egyedülálló szülők számára. Ez hozzájárul ahhoz, hogy Németországban az egyedülálló szülők foglalkoztatási rátája 57 %, ami elmarad az OECD 62 %-os átlagától. Ha valaki kisgyermekai nevelése miatt sokáig a munkaerőpiacon kívül marad, nehezebb lesz visszatérni és jól fizető munkát találni, amikor a gyermekek felnőnek, és Németországban az egyedülálló szülők szegénységi rátája, akár dolgoznak, akár nem, jelentősen meghaladja az OECD átlagot (OECD, 2001d). A gyermeket nevelő párok anyagi ösztönzői valamivel nagyobbak, mint az egyedülálló szülőké. Amennyiben azonban az egyik fél részmunkaidőben dolgozott, tovább csökken az ösztönzés arra, hogy a házastárs teljes munkaidős foglalkozást keressen.

A nagyobb családoknak nyújtott bőkezű ellátások vita tárgyát képezik Németországban. A Szociális Segélyezési Törvény ténylegesen kiköti, hogy a három gyermekes háztartásoknak nyújtott ellátások nem érhetik el a hasonló háztartásban élő, a „munkaerőpiac legszűkebb szegmensében foglalkoztatott” felnőttek keresetét. Ez azonban a nagyobb családokra nem vonatkozik, és a négy vagy több gyermeket nevelő háztartások szociális segélyből származó jövedelme valójában nagyjából megegyezik vagy meghaladja a nem segélyen élő nagy családok egyedüli keresői által megkeresett munkajövedelmet. Mivel a nagycsaládok a szociális segélyezés ügyforgalmának csak körülbelül 3 %-át jelentik, a vita csak korlátozott számú ügyfelet érint. Egy olyan fizetési struktúra azonban, amely a nagyobb családoknak nem nyújt elegendő anyagi ösztönzést a munkavégzésre, rossz visszajelzést ad, és ellentmond a legújabb kezdeményezéseknek, amelyek egy foglalkoztatás-orientáltabb megközelítést szorgalmaznak a szociális segélyezés rendszerében.

## 2.7. A szociális segélyezés ügyforgalmának jellemzői

Az egyedülálló anyák, gyermekek és a külföldiek azok a lakossági csoportok, amelyek a legnagyobb valószínűséggel részesülnek szociális segélyben. 2000-ben a német háztartások körülbelül 4 %-ának folyósítottak szociális segélyt, míg az egyedülálló anyák 26 %-a részesült szociális segélyezésben. A szociális segélyt kapó háztartásokban élő gyermekek csaknem kétharmada egyszülős háztartásban él, ugyanakkor a három vagy több gyermeket nevelő házaspárok az eseteknek csak egy kis számát jelentik (Bundesregierung, 2001b). Ebből következően a gyermekek, különösen fiatalabb korban, túlerepresentáltak a szociális segélyt kapó háztartásokban. Az átfogó állami nyugdíjrendszer és a nem-felvétel mértéke miatt (lásd előbb) az idősök körében alacsony mértékű a szociális segélyezés.

Ahogy az korábban megjegyeztük, az igénylők körülbelül felénél a szociális segély fő oka a munkanélküliség. A másik leggyakoribb ok családdal kapcsolatos. A segélyben részesülők 16 %-a kisgyermeket nevel. Az esetek 10 %-ában a család felbomlását jelölik meg a segélyben részesülés okaként, gyakran más okokkal együttesen. A káros szerekkel való visszaélés, a börtönből való szabadulás, a hajléktalanság és a tetemes adósság az esetek körülbelül 7 %-át teszik ki (Bundesregierung, 2001c).

## 2.8. Az ellátás folyósításának időtartama

Az 1990-es évek közepén a szociális segélyben részesülők körülbelül fele kevesebb mint egy évig vette igénybe a segélyt, 10 %-uk pedig több mint 5 évig (Statisches Bundesamt, 1998). A szociális segélyben leghosszabb ideig részesülő csoportok közé tartoznak a nők, az egyedülálló anyák, a külföldiek, a 40 év felettiek, az alacsony iskolázottságú személyek és a nagycsaládok (Leibfried,

1995, és Leisering és Leibfried, 1999): a fiatalabb igénylők, az egyedülálló személyek és a kétszülős családok felnőtt tagjai lépnek ki a legnagyobb valószínűséggel a szociális segélyezésből (Brennecke *et al.*, 2001). Más országokhoz hasonlóan a szociális segélyezés időtartama növekszik, ha a segélyezettnek egyidejűleg több problémával kell szembenéznie: a hosszú távú segélyezettek között ritka, hogy valaki kizárólag a munkanélküliség miatt kér segélyt (Leisering és Leibfried, 1999).

Az időtartam jelentős mértékben összefügg a munkanélküli háztartások jövedelmi támogatása mögötti adminisztratív struktúrával. A rövid távú szociális segélyezettek nagy aránya erősen kapcsolódik ahhoz, hogy sokan részesülnek segélyben, amíg lezajlik a munkanélküli biztosítás ellátásainak kérvényezési folyamata: Leisering and Leibfried (1999) becslései szerint az új igénylők 44 %-a „biztosítási ellátásokra” várt. Másrészt viszont az a tény, hogy a hosszú távon segélyben részesülő ügyfelek aránya nem sokkal haladja meg a 10 %-ot valószínűleg összefüggésben áll azzal, hogy az önkormányzatoknak a munkaképes ügyfeleket újra kell minősíteniük MB ellátásra.

### 3. A szociális segélyezés intézményrendszere (*centralizáció – decentralizáció*)

Németországban a szociális segélyezés pénzügyi alapjainak forrásait 75 %-át a helyi önkormányzatok, míg 25 %-át a központi költségvetés fedezi. A szociálpolitika alakítása a szövetségi szinten van, de a végrehajtás tartományi szintre (Länd) került. A tartományok a végrehajtással kapcsolatos feladataik egy részét továbbadják a helyi önkormányzatoknak. A helyi önkormányzatok diszkrecionális jogkörükben eljárva végzik a végrehajtást. Az ellátások összegét – a szövetségi jogszabályokban engedett szűk keretek között – tartományi (Länd) szinten határozzák meg.<sup>28</sup>

#### 3.1. A szövetségi állam szerepe

Németország szövetségi állam, ahol az állami felelősségek megoszlanak a szövetségi, tagállami és helyi kormányzatok között. Valójában a német államigazgatási rendszer rengeteg regionális kormánysszervvel rendelkezik. A szövetségi hatóságok mellett van 16 tagállam (Länder), amelyek 32 regionális hatóságra vannak felosztva (úgynevezett Regierungsbezirke), ezek 440 várost (Städte) és vidéki körzetet (Landkreise) foglalnak magukba, összesen 14.197 önkormányzattal. A szociális segélyezési politika felelőssége az önkormányzatokat terheli (és önkormányzatontként váltakozik), és az önkormányzati politika megvalósítása is némiképp eltérhet a különféle szociális segélyezési hivatalokban. Berlinben például a városi önkormányzat felelős elsősorban a szociális segélyezésért, de a város minden egyes kerületének („Bezirk”) megvan a saját Szociális Segé-

<sup>28</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147. p.

lyezési Felelőssége a különféle kormányzati szintek között, amelyek nem kölcsönösen kizárólagosak, ebből adódóan a kompetenciák és a kiadások átfedést mutatnak. Kitterer (1990), OECD (1999a) és Wurzel (1999) átfogó képet nyújtanak a német „fiskális federalizmus” működéséről.

Az adók beszedésére szövetségi szabályok vonatkoznak, de a tagállamok hajtják végre. 1999-ben a teljes adóbevétel 40 %-a került társadalombiztosítási alapokba, 30 %-a a szövetségi kormányhoz, 22 %-a a tagállami kormányzathoz és 8 %-a helyi önkormányzatokhoz (OECD, 2001a). Az adóbevételek elosztása során egy bizonyos szintű méltányosság érvényesül a tagállamok között. Az első lépésben az adóbevételek elosztása a kormányzat három különféle szintje között a költségvetési bevétel megoszlása szerint történik, elsősorban az általános forgalmi adó valamint a személyi és vállalati jövedelemadó vonatkozásában. Bizonyos adók csak egy kormányzati szinten jelentkeznek (ilyen például a városi vagyonadó, míg az örökösödési és gépjárműadó a tagállamokhoz kerül). A második fázisban a pénzügyi kiegyenlítés vertikális (a szövetségi kormánytól a tagállamokhoz) és horizontális (a „gazdag” tagállamoktól a pénzügyileg gyengébb tagállamok felé) átutalások révén valósul meg. A tagállamokon belül hasonló pénzügyi kiegyenlítés működik a pénzügyileg gyengébb önkormányzatok segítésére. A szövetségi kormánytól nincs direkt átutalás az önkormányzatokhoz egy kivétellel: ez az önkormányzati lakhatási támogatás szövetségi szubvenciója.

Akárcsak más szövetségi államokban (OECD, 1999) és nem szövetségi országokban, ahol a szociális segélyezés működtetése a helyi önkormányzatokra hárul (OECD, 1998 és 1998a), az ilyen programok pénzügyi felépítése és működése lehetőségeket és egyben kihívást is teremt a politikai megvalósulásában. Nagyjából azt mondhatjuk, hogy az átháruló szerkezet lehetővé tesz valamennyi helyi mérlegelési szabadságot, és elősegíti a versenyt és innovációt. Amennyiben a preferenciák megoszlának az ország egészében, ahogyan ez nyilvánvalóan Németország esetében is igaz, akkor a helyi politikai egységek (subnational political units) által meghatározott szociálpolitikai kompromisszumok növelik az egészében vett jólétet. Emellett a különféle intézmények kísérletezhetnek azzal, hogyan lehet jobb szolgáltatást nyújtani alacsonyabb költségen, amit az egységesen működő bürokráciák nehezen tudnak megtenni. Ha a munkaerőpiaci reintegrációs politika sikeres, mint például a Mainz városában indított projektek, akkor a többiek is követhetik a példát.

Másrészről viszont az átháruló szerkezeti felépítés esetében felmerül a méretgazdaságosság (hiányának), a mobilitásnak, az adminisztratív források használatának és a költséghatékonyság ösztönzőinek problémája. Ha az adminisztratív egységek túl kicsik, nem fognak tudni teljes körű szolgáltatást nyújtani; kevésbé valószínű a professzionális személyzet alkalmazása; és túlságosan sebezhetőek lehetnek a hatáskörükön kívül eső pénzügyi kockázatokkal szemben (ahogyan azt fentebb megjegyeztük, állami átutalások állhatnak rendelkezésre a szegényebb önkormányzatok számára). Szinte elkerülhetetlen, hogy a vidéki

körzetekben nagyobb kihívást jelent a szolgáltatások nyújtása, mint a városi központokban.

### 3.2. A jóléti programok koherenciája és hatékonysága a különféle kormányzati szinteken

A források hatékony elosztása megköveteli, hogy a jóléti rendszer ne befolyásolja túlzottan, hogy az emberek hol élnek és dolgoznak. Egyrésztől ez azt jelenti, hogy az ügyfelek mobilitását ne gátolják (helyi) ottlakási követelmények. Másrésztől viszont, ha el akarjuk kerülni a „túlzott” ügyfél mobilitást azokra a területekre, ahol a legmagasabb a szociális ellátás rátája illetve jó és anoním a szolgáltatások nyújtása, ami aláásná a rendszer hosszú távú fenntarthatóságát, egy bizonyos minimális ellátási szintet kell fenntartani az egész országban. A jogosultság alapvető szabályait a Szövetségi Szociális Segélyezési Törvény (Federal Social Assistance Act) fekteti le, de a szociális segélyezés végrehajtása helyi szinten valósul meg. Ez azzal jár, hogy van némi eltérés a program szabályainak értelmezésében, de a jogosultsági kritériumok alkalmazásában és a kifizetési szintekben az eltérés mértéke korlátozott (lásd az alábbiakban). Ezek a ráták nem mutatnak nagy eltérést Németországban, a keleti tagállamokban némiképp alacsonyabbak (körülbelül 10 €-val). A szociális segélyezési kifizetések eltérései Németországban nem nagyobbak, mint például Kanadában, Norvégiában vagy Svájcban (OECD, 1998 és 1999), és a bőkezűségbeli eltérések által kiváltott mobilitás nem egy égető szociálpolitikai kérdés Németországban.

Természeténél fogva, a különféle (eltérő) kormányzati rászorulsági és támogatási szintek alkalmazása ugyanannak a programnak a végrehajtásában valószínűleg azzal járna, hogy az adminisztratív költségek nagyobbak lennének, mint a csak egy kormányzati szint esetében. Ezeket a költségeket ellensúlyozhatja az az előny, hogy tükröződnek a helyi preferenciák az általános politikában (és nem pusztán az állami segélyezési politikában), de a felelőségek korszerű igényeket kielégítő elosztása csökkenti az adminisztratív források esetleges túlzott használatát. A szövetségi kormány finanszírozza és működteti a munkanélküli segélyezést (csak azon ügyfelek esetében, akik kimerítették az MB jogosultságukat), van tehát logikai párosítás a pénzügyi és működtetési felelőségekben. Az alacsony jövedelmű háztartásoknak fizetett általános lakhatási támogatás (nem ideszámítva azokat, akik elsődleges bevételi forrása a szociális segély) finanszírozása túlnyomó részt a szövetségi és tagállami kormányok által történik: átlagosan a szövetségi kormány fizet 53,4 %-ot, a tagállamok 44,4 %-ot, az önkormányzatok pedig 2,2 %-ot (BMA, 2001), de a segély nyújtása helyi (önkormányzati) feladat. Noha a tagállamok viselik a költségek egy jelentős részét, a szerepük nagyrészt arra korlátozódik, hogy biztosítsák a törvényhozási kereteket a szövetségi direktívák alapján.

Az önkormányzatok felelősek az általános szociális segélyezés működtetésért és finanszírozásáért. A kormányzat minden szintje hozzájárul a rendkívüli

helyzetekben nyújtott segély fedezetének a megteremtéséhez, különösen akkor, ha a segélyt önkormányzat feletti (überörtlich) alapokon nyújtják: ez az önkormányzat közvetlen utalási körén kívül eső támogatás, pl. természetbeni támogatás olyan rokkant személynek, akit más önkormányzatok alá tartozó ügyfeleket ellátó intézményben gondoznak. Az ilyen támogatást nagymértékben a tagállamok finanszírozzák, míg a költség egy részét a szövetségi kormány fedezi, amennyiben az esetre nem vonatkozik a tartós gondozási biztosítás. Ez a rendszer jelentős adminisztratív költségekkel jár és esetenként azt eredményezheti, hogy az önkormányzatok megpróbálják a költségeket más intézményekre hárítani. A szociális segélyezésben a közös pénzügyi fedezet másik példája a szociális segélyezésben részesülő ügyfelek lakhatási támogatása. A Szociális Segélyezési Hivatalok fedezik az olyan ügyfelek lakhatási költségeit, akik nem jogosultak általános lakhatási támogatásra. Az SzSH-k becslése szerint a szövetségi és tagállami kormányok átlagosan körülbelül 40 %-ot térítenek meg a helyi önkormányzatoknak a lakhatási kiadásokból a speciális lakhatási támogatás programján keresztül (*besonderer Mietzuschuß für Sozialhilfeempfänger*).

Az adminisztratív felelősség áthárulása kihívást jelent a rendszer számára, adminisztratív ösztönzőket létrehozva a költséghatékonyság eléréséhez. Általában véve minél jobban érzi a működtető szervezet a nem hatékony működés költségeit, annál kevésbé fogja tolerálni a nem hatékony működést. Így tehát Németországban, mivel az önkormányzatok maguk finanszírozzák a szociális segélyezést az adóbevételekből, erős ösztönzők irányulnak az ügyforgalom csökkentésére, például a munkaerőpiaci programok révén. A tagállamilag és szövetségileg finanszírozott rendkívüli szociális segélyek vagy általános lakhatási támogatások esetében azonban az önkormányzatok sokkal kevésbé vannak hatékony működésre ösztönözve. A pénzügyi kockázatok és ellátások összeigazítása a működési felelőségekkel is olyan kérdés, ami hatással van a Szociális Segélyezési Hivatalok és a helyi Munkaügyi Központ (Public Employment Service) kapcsolatára.

## Állami segélyezési ellátások Németországban

Program	Finanszírozó
1. Munkanélküliségi segély	Szövetségi kormány
2. Lakhatási támogatás	Főleg szövetségi és tagállami kormányok
3. Szociális segély 3.1. Általános szociális segély 3.2. Lakhatási támogatás	Főleg önkormányzatok Önkormányzatok a szövetségi kormány és tagállami kormányok hozzájárulásával (ez utóbbi a „speciális lakhatási támogatás” révén)
4. Különleges helyzetekben nyújtott segély	Tagállami kormányok, az önkormányzatok és a szövetségi kormány szerepe kisebbségben van
5. Menekültek szociális ellátása	Állami és önkormányzatok szövetségi hozzájárulással

A szövetségi hatóságok és az önkormányzatok között nincs közvetlen átutalási rendszer, ami azt jelenti, hogy amennyiben az országos szociálpolitikában a szociális segélyezés ügyszámát érintő változások történnek, a pénzügyi források erre vonatkozó igazítása nem áttekinthető, indirekt módon történik, ha megtörténik egyáltalán. Példának okáért a Munkanélküli Segély jogosultsági kritériumainak 2000-ben történt változása (lásd később) „eltolta” a potenciális eseteket (és a velejáró költségeket) az MS felől a szociális segély felé anélkül, hogy megtörtént volna a pénzügyi források egyértelmű újraelosztása a különféle kormányzati szintek között. Hasonlóképpen a tartós ápolási biztosítás 1994-ben történő bevezetése csökkentette a rendkívüli helyzetekben nyújtott segélyre fordított önkormányzati, tagállami és szövetségi kiadásokat, de az adóbevételek elosztása a különböző kormányzati szintek között ugyanaz maradt. Mivel az önkormányzatok szociális segélyezési költségvetése drasztikusan nőtt 1980 és 1995 között, átlagosan körülbelül évi 20 %-kal (BMA, 2002), az 1994-es reform némi könnyebbséget jelentett az önkormányzatok szociális segélyezési költségvetése számára, de ennek elérése a tartós gondozási biztosítás reformján keresztül nem tükröz explicit politikai döntést.

Hasonlóképpen az öregségi nyugdíjasok és rokkant személyek új nyugdíj-minimumának 2003-as bevezetése a pénzügyi kompenzáció egy bonyolult mechanizmusát vonja maga után a felelőségek átruházásában. A szövetségi kormány iktatta törvénybe az új nyugdíjprogramot, de az önkormányzatok fogják

működtetni és finanszírozni ezt a vagyonvizsgálattól függő ellátást, amely bőkezűbb, mint a meglévő szociális segélyek.<sup>29</sup> Mivel a szövetségi kormány tudatában van a pénzügyi vonzatoknak, növelni fogja az önkormányzatoknak juttatott pénzügyi támogatást, de kerülő úton. A szövetségi kormány csökkenti a törvényileg elrendelt öregségi programhoz való hozzájárulását és növeli az általános *lakhatási támogatás* ráeső finanszírozási részét 305 millió €-val. A tagállami kormányok ezt a pénzt nem a lakhatási támogatásra fordíthatják, hanem a nyugdíjminimum kifizetésért felelős helyi önkormányzatok pénzügyi támogatására, tagállamon belüli kiegyenlítési átutalási mechanizmusok révén (Bäcker 2001 és BMA, 2001b).

Általánosságban véve a szociális segélyezési programok mögött érzékeny adminisztratív ösztönző struktúra húzódik meg: a programot működtető önkormányzatok pénzügyileg erősen arra vannak ösztönözve, hogy csökkentsék az ügyforgalmat. A szövetségileg vagy tagállamilag működtetett szociális (biztosítási és/vagy segélyezési) programok reformjai nyilvánvalóan hatással lehetnek a szociális segélyezési politikára, és úgy tűnik, hogy az önkormányzatok szociális segélyezési kiadásainak növekedését gyakran kompenzálják (pl. nyugdíjminimum reform 2003-ban). A pénzalapok átutalása azonban nem közvetlenül átlátható, hanem kerülő úton megy végbe. Az átláthatóság fontos tényező a fiskális federalizmus keretei között, mivel lehetővé teszi a választóknak (adófizetőknek), hogy felmérjék az általuk megválasztott kormány teljesítményét. Átláthatóság nélkül a választók nem tudják felmérni, hogy a helyi önkormányzatok (összehasonlítva más önkormányzati hatóságokkal) hatékonyan működnek-e, megváltoztathatják-e az adókulcsokat stb. Az átláthatóság hiánya tehát azzal a kockázattal jár, hogy az adminisztratív hatékonyság nem növekszik, mivel a választók esetleg nincsenek tisztában a pazarló adminisztratív gyakorlattal.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> A nyugdíjminimumok ugyanolyan ráta-szerkezeten alapulnak, mint a szociális segélyek, de a nyugdíjasok a standard fizetési ráta további 15 %-ára jogosultak, ugyanakkor általánosságban elveszítik a speciális, egyszeri kifizetésekre való jogosultságukat. A 15 %-os növekedés általában meghaladja a szociális segélyben részesülők egyszeri kifizetésének értékét, de amennyiben nem, a nyugdíjasok kiegészítő egyszeri kifizetést igényelhetnek. Emellett a nyugdíjminimum programban alkalmazott vagyonvizsgálat jóval kevésbé szigorú, mivel csak az együtt élő házastárs jövedelmét veszi figyelembe: a gyermekek és az elvált házastársak jövedelmét figyelmen kívül hagyják (lásd a későbbiekben).

<sup>30</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/germany](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/germany)



*Olaszország**1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Olaszországban nincs egységes országos szociális segélyezési rendszer. Országos szinten csak az időskorú és rokkant személyek számára létrehozott jövedelemvizsgálaton alapuló programok működnek. Az ellátás megállapítása és folyósítása a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A legtöbb régió saját hatáskörében állapítja meg az ellátás jogosultsági feltételeit. A legtöbb tartományban az ún. kiegészítő ellátásokat folyósító irodák fizetik a segélyt. Más régiókban (pl. Toscana, Emilia-Romagna stb.) a helyi önkormányzatok vagy az ún. Egészségügyi Centrumok (Sanitarie Locali) hatáskörébe tartozik a segélyezési rendszer működtetése. Ugyanezen szervek állapítják meg az ún. minimum ellátás összegét is.

A végrehajtás – igényérvényesítés – a helyi önkormányzatok szintjén történik. Ebből következően a segélyezés régióként is jelentős eltéréseket mutat.<sup>31</sup>

*2. Minimum szociális segélyezés**2.1. A szociális segélyezés általános jogosultsági feltételei*

Az ellátás elnevezése: Minimo vitale vagy Reddito minimo.

Az ellátás folyósításának célkitűzései: az ellátás alapvetően az elsődleges munkavégzésből valamilyen oknál fogva kikerült személyek – akiknek a jövedelme nem haladja meg a segélyezési küszöb (rászorultság) mértékét – szociális helyzetét próbálja segíteni.

Az ellátás összegét alapvetően befolyásolja a családnagyság és a regionális, vagy önkormányzati vagy az Egészségügyi Centrumok szintjén meghatározott minimális jövedelem összege.

Az ellátás alanyi jogon jár. Megállapításánál nem alkalmazzák az ún. diszcrecionális jogkört. Ebből következik, hogy minden rászoruló állampolgárnak jár.

Az ellátást csak előre meghatározott ideig folyósítják. A rászorultság fennállásának időtartamától függően lehetőség van az ellátás folyósításának a meghosszabbítására.

Az ellátásra az olasz állampolgárok, valamint a külföldiek és menedékjogot élvezők jogosultak. A jogosultsághoz még az is szükséges, hogy az igénylő személy az adott régió vagy helyi önkormányzat területén rendelkezzen állandó tartózkodási hellyel.

Az ellátás folyósításának nincs életkorbeli korlátja.

---

<sup>31</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147. p.

Az ellátást igénylő kötelessége, hogy mindent megtegyen annak érdekében, hogy belépjen vagy visszalépjen a munkaerőpiacra és ennek eredményeként a szociális értelemben vett rászorult helyzete minél hamarabb megszűnjön. Ezt a régiók és a helyi önkormányzatok különféle aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazásával kívánják előmozdítani.

Az ellátás más szociális ellátással egyidejűleg is folyósítható.

## 2.2. A garantált minimum ellátás összege

Mivel a jogosultsági feltételek régióként változnak, az ellátás összege is régióként változik. Az ellátás 232–269 euro között váltakozik. Kivételt képez Aoste Valley, ahol ha az igénylő bérelt lakásban él, akkor 372 euro ellátást kap. Amennyiben saját tulajdonú lakásban vagy házban él, akkor az ellátás összege 223 euro.

Az ellátás jogosultságának a megállapításánál a családot veszik alapul. A hatályos jogszabály a család fogalmán az ún. nukleáris típusú családot érti. Ennek értelmében családnak azt kell tekinteni, akik egy lakásban élnek és közös forrásból élnek.

Az ellátás folyósítását jövedelemvizsgálat előzi meg. A jövedelemvizsgálatnál a család összes jövedelmét figyelembe kell venni, kivéve a család lakhatására szolgáló építményt.

Az ellátás összegét a helyi szervek állapítják meg. Az összeg kialakításánál alapvetően két tényezőt vesznek figyelembe:

- a) az öregségi nyugdíjminimumot (pensione minima) és
- b) a bruttó jövedelmet.

Az ellátás összege a családtagok számától is függ. Speciális helyzetben lévő családtagokra tekintettel – pl. árvák, ingázók stb. – az ellátás összege növekszik.

Az ellátást minden évben folyamatosan indexálják. Az indexálás alapja az öregségi nyugdíjminimum összegének változása. Az öregségi nyugdíj összegét a vásárlói árindex és a bérek növekedésének arányában indexálják.

Az ellátás nem adóköteles és társadalombiztosítási járulékot sem kell utána fizetni.

## 3. A garantált minimum ellátásban részesülőknek járó járulékos jogosultságok

### 3.1. Egészségügy

Alapvetően az egészségügyi ellátásokra minden olasz állampolgár jogosult. Az ellátást az Országos Egészségbiztosítási Szolgálat (Servizio Sanitario Nazionale, S.S.N.) biztosítja. Az egészségügyi ellátórendszerben beépítettek egy meghatározott – a betegek által fizetendő – önrészesedést. Azok a szemé-

lyek azonban akiknek a jövedelme az öregségi nyugdíjminimumot (social pension – assegno sociale) nem éri el, azoknak nem kell önrészesedést fizetni.

### 3.2. Lakhatási költségek

Néhány régióban – főleg az időskorú személyek számára – speciális kiegészítő lakhatási támogatást folyósítanak. Ez két fajta lehet. Az egyik a lakhatással kapcsolatos összes költséget – bérlet és rezsi – fedezi, míg a másik csak részben fedezi ezeket a költségeket. Néhány régióban ismert olyan segély, amely a villanyszámlát vagy a gázzámlát teljesen vagy részben fedezi.

## 4. Egyéb járulékfizetés nélküli ellátások

### 4.1. Az időskorúak szociális nyugellátása

Ismert a szociális nyugdíj (social pension). Ez egy jövedelemvizsgálaton alapuló, járulékfizetés nélküli ellátás, amelyet életkor betöltéséhez (65 év) és lakhatáshoz (residence conditions) kötnek.

Abban az esetben folyósítható, ha az egyedülálló személy jövedelme – lakbért nem számítva – kevesebb, mint 4 666,87 euro. Házasságban élő személy esetén az összeg: 9 333,74 euro.

Az ellátás összege évi 4 666,87 euro.

### 4.2. Egyéb járulékfizetés nélküli ellátások: rokkantság

Az Olasz Alkotmány 38. § cikkelyében kimondja, hogy „Minden állampolgár, aki nem képes munkát végezni és a megélhetéshez szükséges javakban hiányt szenved jogosult megfelelő szociális segélyre és szociális pótléokra.” Az Alkotmány idézett szakasza jelenti a megváltozott munkavégző-képességű személyekről való gondoskodás alapvető jogi forrását.

A rokkantságra tekintettel az alábbi szociális ellátások igényelhetők:

- a) Rokkantsági nyugellátás (pensione per invalidità civile) (Nyugdíj csak annak folyósítható, aki aa) munkavégző képességének 100 %-át elveszítette, ab) vak, illetve ac) süketnéma.);
- b) Részlegesen rokkant személyek pótléka (assegno mensile per invalidi civili parziale);
- c) Vakok járadéka (pensione per ciechi civili);
- d) Süketnémák járadéka (pensione per sordomuti);
- e) Süketnémák kommunikációs pótléka (indennità di comunicazione per sordomuti);
- f) Csökkent látók (részben vak) pótléka (indennità speciale per ciechi parziali);

g) Ápolási pótlék (indemnità di accompagnamento).

A részlegesen rokkant személyek pótlékára a következő személyek jogosultak:

- a) A munkavégző képességét részben – 74–99 %) elveszített személyek rendszeres havi pótlékra (assegno mensile per invalidi civili parziali) szereznek jogosultságot;
- b) 18 éven aluli rokkant személy (indennità mensile di frequenza per invalidi civili minori).

A felsorolt egyéb pótlékok különböző fajtáira a következő személyek szerezhetnek jogot:

Ápolási pótlék:

- Munkavégző képességét teljesen elveszített személyek, akik önállóan nem képesek mozogni (mások segítségére szorulnak).
- Vak személyek.

A nyugellátásoknak és az egyéb ellátásoknak van egy plafonja. Ez 13.103,20. Minden esetben az egyén jövedelmét kell vizsgálni. Figyelmen kívül kell hagyni a házastárs, illetve a család jövedelmét. Az egyéb ellátásoknál azonban nincs jövedelemvizsgálat (means test).

Az ellátások havi összege:

- Rokkant, süketnéma és teljesen vak személy, aki kórházi kezelés alatt áll és részlegesen vak személy esetén: 223,90 euro
- Teljesen vak személy (aki nem áll kórházi ellátás alatt): 242,13 euro
- Rokkant személyek mozgását segítő pótlék: 431,19 euro
- Teljesen vak személy mozgását segítő pótlék: 633,68 euro
- Részlegesen vak személy pótléka: 13,91 euro
- Süketnémák kommunikációs pótléka: 217,66 euro

#### 4.3. Egyéb járulékfizetés nélküli minimum ellátások

- Politikai menekültek pénzügyi támogatása (Belügyminisztérium hatásköre)
- Természeti katasztrófa áldozatai számára nyújtott pénzsegély (Belügyminisztérium hatásköre)
- Diákok támogatása: ösztöndíj és tanulási pótlék
- Emigránsok megérkezésekor folyósított letelepedési támogatása (régiók és helyi önkormányzatok hatásköre)
- Rendkívüli szociális helyzetekben nyújtható segély (helyi önkormányzatok hatásköre).<sup>32</sup>

<sup>32</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/italy](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/italy)

## 1. A szociális segély intézményrendszere

1995-ig nem létezett általános szociális segélyezési rendszer. Helyette néhány olyan speciális szociális ellátás található – például időskorú, rokkant vagy árva személyek számára –, amelyeket jellegét tekintve szociális segélyezésnek tekintenek. Ezen speciális ellátások jogi szabályozását központi szinten végzik, míg az adminisztrációja regionális szintre tartozik.<sup>33</sup>

## 2. A szociális segélyezés keretében nyújtott ellátások

### 2.1. Általános jogosultsági feltételek

A szociális segély hivatalos elnevezése: rendimento mínimo garantido.

Az ellátás megállapításának és folyósításának alapelvei:

- a) Az egyénnek és a családjának a megélhetésükhöz szükséges és az alapvető kiadásait fedező megfelelő jövedelmet biztosítson.
- b) Egyidejűleg segítse elő a segélyezett személy(ek) társadalomba való visszaintegrálását.
- c) Az ellátás összege az egyén helyzetétől függően differenciált.
- d) Alanyi jogon jár.

Munkaerőpiaci integráció: A szociális segélyezés folyósításának feltétele, hogy az igénylőnek folyamatosan munkát kell keresnie, munkavégzésre, illetve szakmai képzésre készen kell állnia és amennyiben szükséges, akkor a különböző integrációs programokon is részt kell vennie.

### 2.2. A jogosultak köre

A szociális segélyt alapvetően a 18 éven felüli személyek igényelhetik. Bizonyos kivételes esetekben – például házasságkötés vagy eltartott kiskorú gyermek nevelése vagy a nő terhessége megállapításra került – 18 éven aluli személyek számára is megállapítható az ellátás.

Az ellátás folyósításának tartama: 12 hónap. Amit automatikusan meg lehet hosszabbítani.

Az ellátás független az állampolgárságtól. A jogosultság megállapításánál a tartózkodási helyet veszik alapul. Ennek értelmében minden személy, aki jogszerűen tartózkodik Portugália területén jogosult erre az ellátásra.

Arra vonatkozóan nincs előírás, hogy az ellátást csak a más jogalapon járó ellátások kimerítése után lehet igényelni.

<sup>33</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147. p.

### 2.3. A szociális segély összege

Az ellátás összegét országos szinten határozzák meg. Az összecszerülésben nem található regionális eltérés.

A rászorultság vizsgálatánál figyelembe veszik

- az igénylőt;
- házastársat vagy az azzal egy tekintet alá eső személyt;
- kiskorú hozzátartozót, vagy azzal egy tekintet alá eső személyeket;
- örökbefogadott gyermeket;
- gyámság alá helyezett gyermeket;
- az örökbefogadott gyermeket, már akkortól kezdve, amikor az örökbefogadási eljárás megkezdődött.

A rászorultság vizsgálatakor az egy háztartásban élő személyek összes jövedelmét és vagyonát figyelembe kell venni, függetlenül annak az eredetétől és természetétől. Kivételt a következő források képeznek: *a)* családi pótlék; *b)* lakástámogatás; *c)* iskoláztatási támogatás; *d)* a munkajövedelem 20 %-áig és *e)* az iskolai tanulmányok idején kapott ösztöndíj 20 %-áig terjedő része.

Az ellátás összegét általában a család ténylegesen rendelkezésre álló jövedelme, illetve vagyona, valamint az igénylő család létszámbeli nagyságára és jövedelmi viszonyaira tekintettel meghatározott minimum összeg közötti különbség határozza meg.

A tényleges összeget konkrétan az alábbiak szerint kalkulálják:

- két személy esetén a szociális nyugdíj 100 %-a,
- a harmadik személytől kezdve a szociális nyugdíj 70 %-a,
- minden kiskorú gyermek után a szociális nyugdíj 50 %-a.

Eltérően alakul az ellátás összege, ha a háztartási kiadások meghaladják a minimum szociális ellátás 25 %-át.

A szociális minimum ellátás megállapításánál a családi pótlék összegét nem kell figyelembe venni.

A konkrét összegek:

- Egyedülálló személy: 143,80 euro
- Házastársak/élettársak: 287,60 euro
- Három főből álló család: 287,60 euro
- Csonka család egy gyermekkel: 215,70 euro
- Csonka család két gyermekkel: 287,60 euro
- Házastársak egy gyermekkel: 369,50 euro
- Házastársak két gyermekkel: 431,40 euro
- Házastársak három gyermekkel: 503,30 euro

A szociális segélyezés minimum összege: a segélyezés összegének el kell érnie a mindenkori szociális nyugdíj összegének legalább az 5 %-át.

Az ellátást évente indexálják. Az indexálás a mindenkori szociális alapú nyugellátáshoz igazítják. Az ellátásból sem adót, sem társadalombiztosítási járulékot nem kell fizetni.

Minden ellátott személy ingyenes egészségügyi szolgáltatásban részesül.

### *3. Egyéb kapcsolódó és járulékfizetéstől független ellátások*

#### *3.1. Időskor esetére járó ellátások*

Szociális alapon járó öregségi nyugellátás (pensio social de velhice). Ez az ellátás alanyi jogon jár. Jogosult minden 65 éven felüli személy, aki nem tudta az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezni. Továbbá egyedülálló személy esetén a jövedelme a minimálbér 30 %-át, házastársak/élettársak esetén az 50 %-át nem haladhatja meg. Az ellátás összege: havi 143,81 euro.

*3.2. A rokkant személyeknek járó szociális nyugdíj* (pension social de invalidez). [464/80 (1980. 10. 13.) sz. Rendelet és az ezt módosító 208/01 (2001. 07. 27.) sz. Rendelet]. Az ellátás alanyi jogon jár. Elsődleges rendeltetése, hogy a rokkant igénylők megfelelő életszínvonalát biztosítsa. Alapvetően a 18 éven felüli, rokkant személyek igényelhetik, akik nem jogosultak társadalombiztosítási rokkantsági nyugdíjra és egyébként pedig nem rendelkeznek a megélhetésükhöz szükséges jövedelemmel. Az ellátás összege: havi 1 453,80 euro.

*3.3. Özvegyi nyugellátás* (pensio de viuvez) [52/81 (1981. 1. 11.) sz. Rendelet]. Az ellátás olyan özvegyeknek jár, akik nem igényeltek vagy nem igényelhettek társadalombiztosítási özvegyi nyugellátást és akiknek a tisztességes megélhetésükhöz nincs elegendő forrásuk. A jogszabály felállít egy vélelmet a nem megfelelő szintű forrásra. Ennek értelmében: az a személy nem rendelkezik elegendő forrással, akinek a jövedelme nem éri el a mindenkori minimálbér 30 %-át. Az özvegyi nyugellátás összege: a szociális nyugdíj 60 %-a.

*3.4. Árvaellátás* (pensio de orfandade) [160/80 (1980. 05. 27.) sz. Rendelet]. Az ellátás azon 18 éven aluli árva személyeknek jár, akik nem igényel(het)tek a társadalombiztosítás keretében járó árvaellátást és a tisztességes megélhetésükhöz nincs elegendő forrásuk. Összegét a szociális nyugdíj százalékában határozzák meg. Az összeg az árvák számától függően differenciál.

*3.5. Ápolási díj* (complemento por depenencia). Ezt az ellátást minden esetben valamely személy ápolása és gondozása miatt folyósítják.

3.6. *Kivételes kiegészítés* a szolidaritásra tekintettel nyújtott ellátás (complemento extraordinario de solidariedade). Az ellátást a szociális öregségi és szociális rokkantsági nyugellátásban részesülők kaphatják. Az ellátás összege életkor szerint differenciál:

- a) 70 éves korig: 13,17 euro,
- b) 70 éves kor felett: 26,34 euro.<sup>34</sup>

## *Spanyolország*

### *1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Spanyolországban a speciális személyi körök – pl. munkanélküliek, idősek, rokkantak stb. – számára létrehozott segélyezési programon kívül létezik egy általános szociális segélyezési program is. Ez minimális ellátást nyújt a megélhetési zavarok esetére. Az ellátást az aktív életkorú (munkaképes korú személyek) vehetik igénybe. Ez utóbbi minimum segély igénylésére és folyósítására vonatkozó gyakorlat autonóm területenként változik. Jelenleg 17 autonóm terület (Comunidades Autónomas) létezik. A régiók saját maguk határozzák meg a területükön érvényes szociális segélyezési ellátások jogosultságához szükséges jövedelmi küszöböt és az ellátások szintjét. Ennek eredményeként az ellátások autonóm területenként eltérnek.<sup>35</sup>

### *2. Általános jellemzők*

A rendszer fő célkitűzése, hogy pénzbeli ellátások nyújtásával küzdjön a szegénység ellen úgy, hogy segítségével megteremthető legyen az életfenntartáshoz szükséges minimális szint. A nyújtott ellátások differenciáltak. Az ellátások alanyi jogon járnak, nincs diszkrecionalitás, ugyanakkor az ellátások által nyújtott lehetőségeket behatárolja a költségvetés.

Az ellátás maximális folyósítási ideje: 12 hónap. Ennek a meghosszabbítása lehetséges. Az állampolgárság nem minden esetben kizárólagos jogosultsági feltétel. A jogosultság abszolút előfeltétele, hogy az igénylőnek egy meghatározott ideig (ez általában 3–5 év között váltakozik) azon az autonóm területen kell élnie, ahol az igényét előterjesztette. Ellátásban a 25–65 év között lévő személyek, a 25 éven aluli személyek és a rokkantak részesülnek. További előfeltétel, hogy az igénylőnek képesnek és késznek kell állnia a munkavégzésre. Az így folyósított ellátást más forrásból származó szociális ellátással nem lehet összevonni. Mászóval egyidejűleg csak egy jogcímen részesülhet valaki ugyanazon

<sup>34</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/portugal](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/portugal)

<sup>35</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147. p.



szociális problémával ellátásban. Az ellátásban részesülő személynek részt kell vennie egy egyénre szabott munkaerőpiaci reintegrációs programban.

### 2.1. A garantált minimum ellátás összege

Alaphelyzetben az ellátásra a családok – még akkor is, ha egy tagból állnak – és az eltartott személyekről gondoskodó személyek jogosultak. Szintén autonóm területenként változik, hogy ez az ellátás speciális kiegészítésnek vagy önálló, saját ellátásnak minősül.

Az ellátás összege a következő tényezőktől függ:

- a) az autonóm területek vonatkozó jogi normáitól;
- b) az eltartott hozzátartozók számától;
- c) a rendelkezésre álló pénzforrások mennyiségétől.

A családtagok családbeli jogállásától (sorrendiségétől) függően is eltérő lehet. Például a család második személye az alapösszeg 10–42 %-át kapja meg. A család harmadik helyen álló személye 7–37 % között kaphat és a család negyedik tagja 4–32 %-ot.

*Indexálás:* Az Autonóm Területi Kormány döntésének megfelelően, a vásárlói árindex alakulásának alapul vételével általában évente végzik el az indexálást. Az ellátás adóköteles és az adókedvezmény határa évről-évre. Az ellátás adóköteles, de nem kell utána járulékot fizetni.

### 2.2. A társadalmi és munkaerőpiaci beilleszkedést szolgáló programok

Ezek az eszközök részét képezik az autonóm lakóhelyi közösségek által szervezett kirekesztettség és szegénység elleni programoknak. Az ellátások a legtöbb esetben csak akkor folyósíthatók, ha az igénylő részt vesz valamely aktív foglalkoztatáspolitikai programban, átképzésben, integrációs programban stb.

### 2.3. A szociális segélyhez kapcsolódó jogok

- a) *Egészségügyi ellátás:* Amennyiben a szóban forgó személy nem rendelkezik megfelelő anyagi javakkal, akkor a törvény erejénél fogva, a betegsége kezdetétől jogosult egészségügyi ellátásra.
- b) *Lakástámogatás:* nincs ilyen jellegű kiegészítő program.

## 3. Egyéb nem járulékfizetésen alapuló minimum ellátások

### 3.1. Időskorra tekintettel járó ellátás

Létezik az ún. nem járulékfizetésen alapuló nyugellátás (pensión de jubilación no contributiva). Az ellátás azon személyeknek jár, akik elérik a 65 éves

nyugdíjkorhatárt, de valamilyen oknál fogva – nem fizettek járulékot vagy nem rendelkeznek a nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel – nem jogosultak öregségi nyugellátásra.

Az ellátásra az jogosult, aki betöltötte a 65. életévét, de öregségi nyugdíjra nem jogosult és a rendelkezésre álló jövedelme nem haladja meg az államilag, jogszabályban meghatározott rászorultsági szintet (segélyezési küszöb) és 16–65 éves kora között legalább 10 évet – ebből legalább 2 évet közvetlenül a nyugdíj igénylése előtt – jogszerűen és lakóhellyel rendelkezve Spanyolországban tartózkodott. A jogosult személy évi 3762,78 euro összegű ellátásban részesül.

### 3.2. Rokkantságra tekintettel járó ellátások

Nem járulékfizetéshez kötött rokkantsági nyugdíj (pensión de invalidez no contributiva). Az ellátás azon 18–65 éves korú személyek számára folyósítható, akik nem jogosultak a járulékfizetésből fedezett nyugdíjra. Ezen kívül az ellátás folyósításának feltétele, hogy az igénylő munkavégző képességét betegség vagy rokkantság miatt legalább 65 %-ban elveszítse, 18–65 éves kora között legalább 5 évet – ebből legalább 2 évet közvetlenül a nyugdíj igénylése előtt – jogszerűen és lakóhellyel rendelkezve tartózkodott Spanyolországban és a rendelkezésre álló jövedelme nem haladja meg az államilag, jogszabályban meghatározott rászorultsági szintet (segélyezési küszöb).

A munkavégző képességét 65–75 %-ban elveszített személy évi 3762,78 euro összegű ellátásban részesül. A munkavégző képességének több, mint 75 %-át elvesztő személy évi 3762,78 euro összegű ellátásban részesül.

### 3.3. Egyéb nem járulékfizetésen alapuló ellátások

Nem járulékfizetéshez kötődő (alanyi jogon járó) gyermeknevelési támogatás (prestaciones no contributiva por hijo a cargo). Ezen kívül létezik az ún. rászorultsági alapon folyósítható gyermeknevelési ellátás, kivéve a sérült gyermekeket.<sup>36</sup>

## *Svédország*

### *1. A szociális segélyezés intézményrendszere*

Svédországban szociális segélyek fedezetéül szolgáló forrás túlnyomó része önkormányzati költségvetésből származik. A szociális segély általában egy potenciálisan mindenkit megillető támogatás. Az ellátások adminisztrációját

<sup>36</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/spain](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/spain)

helyi szinten végzik. A szociális segélyek jogosultsági feltételeit országos szinten – központi kormány – határozzák meg, ugyanakkor a végrehajtás és az igényelbírálás a települési önkormányzatok hatáskörében marad. Központi szinten létezik egy ajánlott segélyezési összeg, de a gyakorlatban az egyes helyi önkormányzatok és lakóterületek hatóságai eltérnek ettől az ajánlott összegtől.<sup>37</sup>

## 2. A szociális segély (*ekonomiskt bistånd*) folyósításának általános feltételei

A jelenleg hatályos szociális segélyezésről rendelkező törvényt 2002 januárjában fogadták el. A szociális segélyezés Svédországban is az utolsó lehetőség a társadalmi kirekesztődés (szegénység) elkerülésére (utolsó szociális védőháló). Az ellátást abban az esetben folyósítják, ha az igénylő személy vagy családja, ideiglenesen vagy tartósan olyan helyzetbe kerül, hogy saját maga és/vagy családja tisztességes megélhetését saját forrásból nem képes biztosítani. Másképpen fogalmazva a normális életfeltételeket nem képes saját erejéből megteremteni.

A szociális segélyezés elméletileg alanyi jogon járó ellátás. Az igényelbírálási eljárás során az igénylő családi háttere/háztartása (házas vagy sem, van-e eltartott gyermek stb.) teljes mértékben megvizsgálásra kerül.

Az ellátást mindaddig folyósítani kell, amíg a rászorultság fennáll. Nincs időbeli korlátja.

Ugyancsak nincs állampolgársági követelmény sem. Minden személy jogosult, aki jogszerűen tartózkodik Svédország területén. Alapvetően nincs életkori korlátozás.

A családok mindaddig jogosultak a szociális segélyre, amíg a szülő(ke)t terheli a tartási kötelezettség.

*Önsegély kérdése.* Minden rászoruló személy alapvető kötelezettsége, hogy saját maga gondoskodik a megélhetéséről. Ennek keretében az is kötelezettsége, hogy mindaddig amíg munkaképes, mindent megtegyen annak érdekében, hogy munkát találjon és elhelyezkedjen a munkaerőpiacon. A szociális segélyt megelőzi az öngondoskodás, illetve az önsegély.

Szociális segélyt csak akkor lehet folyósítani, ha az igénylő az összes többi rendelkezésre álló szociális támogatást igénybe vette és/vagy kimerítette azokat. A segélyezés mintegy utolsó lehetőségként szereplő, szociális védőhálóként (safety net) működik.

---

<sup>37</sup> HÖLSCH, KATJA – KRAUS, MARGIT: i. m. 147. p.

## 2.1. A szociális segély összege

Az ellátás összegének megállapításánál a következő differenciáló tényezőket veszik figyelembe: *a)* egyedülállóság; *b)* házastársi/élettársi kapcsolat megléte és *c)* gyermekek száma és életkora.

A szociális segélyezésen kívül alapvetően nincsenek kiegészítő ellátások (specific supplements). Kivételek mégis léteznek:

- a)* Például a *családi pótlék*, amely a gyermek életkorára tekintettel jár.
- b)* A másik kivétel a *háztartási többletkiadások* címén a háztartás nagyságához igazodó támogatás.
- c)* Az alap segélyezésen kívül a következő igazolt többletköltségek, illetve kiadások fedezésére folyósítható még kiegészítő támogatás. Ezek az igazolt többletkiadások rendszerint a következő formában jelennek meg: lakhatással kapcsolatos kiadások, villanyfogyasztás, ingázással járó úti-költség, lakásbiztosítás, egészségügyi és fogorvosi szolgáltatás igénybevétele, szemüveg vásárlása, szakszervezeti tagdíj és a munkanélküli alaphoz történő járulékfizetés.

A szociális segély által fedezett kiadások, illetve a szociális segély összegének kialakításánál figyelembe vett tényezők:

- a)* élelmezési költségek,
- b)* ruházkodási költségek,
- c)* szórakozás és rekreáció,
- d)* egészségügyi és higiénias kiadások,
- e)* napi sajtótermékek költsége,
- f)* telefon- és televízió díj.

Az ellátás havi összege:

- a)* Egyedülálló személy esetén: 2 575 SEK (282 euro)
- b)* Házass/élettársak esetén: 4 685 SEK (513 euro)
- c)* Gyermekek esetén:
  - 0–1 éves korú gyermek: 1 405 SEK (154 euro)
  - 1–2 éves korú gyermek: 1 625 SEK (178 euro)
  - 3 éves korú gyermek: 1 305 SEK (143 euro)
  - 4–6 éves korú gyermek: 1 635 SEK (179 euro)
  - 7–10 éves korú gyermek: 1 815 SEK (199 euro)
  - 11–14 éves korú gyermek: 2 090 SEK (229 euro)
  - 15–18 éves korú gyermek: 2 360 SEK (259 euro)

A háztartás további kiadásainak fedezésére a háztartás nagyságától függően kiegészítő ellátást folyósítanak. Ennek az összege a következő:

- 1 személy: 680 SEK (75 euro)
- 2 személy: 770 SEK (84 euro)

- 3 személy: 890 SEK (98 euro)
- 4 személy: 950 SEK (104 euro)
- 5 személy: 1050 SEK (115 euro)
- 6 személy: 1125 SEK (123 euro)
- 7 személy: 1195 SEK (131 euro)

Az egyes ellátások összege között nincs szoros összefüggés. Az ellátás összegét minden esetben az igénylő konkrét rászorultságához igazítják és a vásárlói árindexet veszik még figyelembe.

Svédországban a szociális segély adó és járulékmentes jövedelem.

### *3. Egyéb járulékos ellátások*

a) *Betegség* esetén a szociális segélyezésben részesülő személy is jogosult – fő szabályszerűen ingyenes – egészségügyi szolgáltatásokra. Ennek a költségét állami keretből finanszírozzák. Ugyanakkor vannak olyan egészségügyi szolgáltatások, amelyekért a nem segélyezett személyeknek is saját zsebből kell finanszírozni (co-payment). Ez utóbbi esetben a segélyezett személyek sem jelentenek kivételt, nekik is fizetni kell ezt az összeget.

b) *A megfelelő lakhatási feltételek megteremtését segítő támogatás.*

c) *A funkcionálisan megváltozott munkaképességű személyek* számára nyújtott segítségnyújtásról és szolgáltatásokról szóló törvény (Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments Act, 1993) rendelkezik még ilyen kiegészítő ellátásokról. A törvény a következő személyeket támogatja:

- ca) aki mentálisan retardált vagy autista;
- cb) akinek agysérülésből eredően súlyos, tartós fogyatékossga van és szellemi értelemben funkcionálisan munkaképtelen vált;
- cc) a nem életkorral járó funkcionális mentális és pszichikai megbetegedésben szenvedő személyek feltéve, hogy ez a megbetegedés súlyos és nagy mértékben elnehezíti az illető személy mindennapi életét és ebből következően mások gondozására vagy ápolására szorul.<sup>38</sup>

### *Összegzés*

A dolgozatban áttekintettük az Európai Unió tagállamainak szociális segélyezési rendszereit. A rájuk vonatkozó fontosabb jogi szabályozást és részletesen bemutattuk az Európai Bíróságnak későbbi jogfejlődés szempontjából meghatározó jelentőségű Martinez Sala ügyben hozott ítéletét.

---

<sup>38</sup> [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2002/sweden](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2002/sweden) \

Mind a szakirodalomban, mind pedig a gyakorlatban megfigyelhető, hogy napjainkban a közvélemény egyre nagyobb figyelmet szentel a szociális segélyezési rendszerek működésével kapcsolatos kérdéseknek. Ez számos tényezőre vezethető vissza. Ebből most önkényesen csak egy csoportot emelünk ki.

Az információs társadalom és a globalizált gazdaság eredményeként a munkaerőpiacon egyre nagyobb számban jelennek meg azon személyek, akik nem tudják saját erejükből (munkavégzésből származó elsődleges jövedelem) megteremteni az egzisztenciális biztonságukat. A fragmentált munkavégzés nem kedvez a kontinentális Európában hosszú éveken át meghatározónak tekinthető nagy állami szociális ellátórendszereknek, a társadalombiztosításnak és az univerzális típusú ellátórendszernek. Mindkettőnél finanszírozási deficitet eredményez(het). Az ilyen típusú munkavégzés a társadalombiztosítási típusú rendszernél azért jelent esszenciális problémát, mert az állami és kötelező biztosítás (társadalombiztosítás) finanszírozása alapvetően az ún. felosztó-kirovó rendszer keretében működik. A felosztó-kirovó rendszerben pedig elengedhetetlen a rendszeres befizetés (járulékfizetés) garantálása. Ezt a minél hosszabb tartamú és rendszeres bérfizetéssel járó munkavégzés tömegessé tételével lehet megteremteni. Ez esszenciális elem, hiszen ennek hiányában nem képződik elegendő fedezete a társadalombiztosítási kifizetéseknek. Amikor nem folyamatos munkavégzésről van szó, akkor a társadalombiztosítási típusú ellátások kifizetésének a fedezetéül szolgáló alap megteremtése kerül veszélybe. Az atipikus munkavégzések többségénél a társadalom tagja tehát azzal a helyzettel találja szemben magát, hogy a munkaerőpiacon nem tud rendszeresen munkát végezni és ezért nem tud rendszeresen befizetni a társadalombiztosítási alap(ok)ba. Ennek eredményeként nem lesz alanya – a kontinentális Európában egyébként domináns – társadalombiztosítási típusú modellnek. A kimaradó személynek alapvetően két lehetősége marad: 1. az önkéntes magánbiztosítás vagy 2. a szociális segélyezés. Az előzőre csak akkor kerülhet sor, ha a személynek van biztosítási hajlama és van elegendő szabad pénzügyi forrása, amelyet képes ilyen célra befektetni. Akinek nincs elegendő forrása vagy nincs megfelelő biztosítási tudata, annak marad(hat) az állami szociális segélyezés. Természetesen ez utóbbi sem jelent abszolút biztonságot. A fentiekből is látszik, hogy véleményem szerint a szociális segélyezés szerepe nemhogy csökkenne, hanem egyenesen növekedni fog az elkövetkezendő időszakban.

Az univerzális típusú rendszer működését pedig azért nehezíti el, mert annak a központi eleme a minél szélesebb körű foglalkoztatás megvalósítása. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a nagy arányú foglalkoztatás mellett magas lesz a rendszer finanszírozását szolgáló adóbefizetés összege és feltételezhetően egyre kevesebb személy szorul szociális segítségre, hiszen meg tud élni a saját munkajövedeleméből. Akinek viszont nincs munkája és ellátást kell igényelnie, annak az ellátás összegét magas szinten lehet biztosítani.

Munkánkban igyekeztünk rámutatni az EU tagállamaiban működő szociális segélyezési programok és az egyes minimum ellátások sajátosságaira. Töreked-

tünk arra is, hogy a minimum ellátások mellett teret engedjünk a szociális segély mellett járó – azt kiegészítő – ellátások bemutatására. Meggyőződésünk, hogy a jövőben még tovább kell foglalkozni a szociális segélyezés tagállami szabályozásaival és további vizsgálat tárgyává kell tenni a migráns munkavállalók szociális segélyezési jogosultságát.

### Felhasznált irodalom

- Atkinson, A.B. (1970), On the Measurement of Inequality, *Journal of Economic Theory* 2,
- Atkinson, A.B. (1998), *Poverty in Europe*, Oxford.
- Castles, E. and D. Mitchell (1992), Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes, *Governance* 5,
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough and P. Whiteford (1996), *Social Assistance in*
- Fries, S. and J. Shaw, (1988) *Citizenship of the Union: First steps in the European Court of Justice*, European Public Law, Volume 4. Issue 4
- Hölsch, Katja – Kraus, Margit: *Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance*, Journal of European Social Policy Volume 14, No. 2., May 2004
- Joint report by the Commission and the Council on Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly Council of the European Union, Brussels, 20 February 2003 No. 6528/03
- OECD-Countries, OECD Department of Social Security, London.
- Esping-Anderson (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford.
- Gough, I, J. Bradshaw, J. Ditch, T. Eardley and P. Whiteford (1997), Social Assistance in OECD Countries, *Journal of European Social Policy*, 1997 (7,1),
- MISSOC (2002), *Social Protection in the Member States of the European Union, Situation on 1 July 2002 and Evolution*, Brussels.
- Puide, A. and R. Minas (2001), Recipients of Social Assistance, in: STAKES (ed.): *Social Assistance in Europe*, Helsinki.
- Sinn, H.-W. (1995), A Theory of the Welfare State, *Scandinavian Journal of Economics* 97.

## JÓZSEF HAJDÚ

## SOCIAL ASSISTANCE SCHEMES IN THE EU MEMBER STATES

## (Summary)

The issue of means-tested social assistance has attracted more and more public attention in recent years. One reason is that the discussion about social assistance is closely connected to other social security settings because the end of eligibility for other transfers, such as unemployment or social insurance benefits may lead to eligibility for social assistance. Consequently, if other parts of the transfer system are not suitably designed or are unable to cope with social problems, the social assistance system is challenged with them. When recession hit most of the European countries in the first half of the 1990s, the social security systems were confronted with increasing unemployment. Accordingly, a rising number of social assistance recipients was observed in the 1990s in European countries. In view of the increasing importance of social assistance in the presence of rising long term unemployment, the question arises how effective social assistance programs are in achieving their goals of removing inequality, poverty and insecurity of existence.

We found in our research, that in most EU countries, social assistance payments are supplemented by payments of housing benefits. As housing costs vary greatly between countries, to complete the picture, distributive impacts for social assistance plus housing benefits were also calculated and compared to the results obtained for social assistance payments alone.

In the examined EU countries social assistance was found to be tax funded and ranted on the basis of means tests only. Apart from significant differences in the amount of social assistance budgets, the main differences were found with respect to the degree of coverage, the time period for which benefits are granted and the level of benefits compared to median equivalent income.

This paper analyses the various regulatory and institutional settings of European schemes of social assistance. For this purpose, two sets of classifications of European schemes of social assistance are introduced that classify the systems according to regulatory arrangements and degree of centralisation, respectively.

From these point of view, we can see that apart from Greece, where no nation-wide social assistance scheme existed in the examined period, with respect to regulatory arrangements we may distinguish two distinctly different groups:



1. The *first group* consists of Spain, France and Italy. In these countries, a general scheme of social assistance existed but it was regionally fragmented and benefits were granted for limited time periods only.
2. The *second group* comprises Belgium, Ireland, the Netherlands, Germany, Finland, Sweden, Austria, Denmark and the UK. In all of these countries a universal system of social assistance existed and benefits were granted for an indefinite period. Within this group, Denmark and the UK are separated from the remaining countries due to their distinctly higher degree of coverage and social assistance budgets.

In sum, in this paper, the structure of EU member states' social assistance schemes has been examined. Classifications of European social assistance schemes according to regulatory arrangements and centralisation were developed.